Deutscher Bundestag **Drucksache 19/1800**

19. Wahlperiode 24.04.2018

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Unterrichtung
durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2017 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Ergänzungsband –

Inhaltsverzeichnis

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Vorbemerkung			1
Weitere einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse			
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)			
1	Auf unnötigen Ausbau der Bundesstraße 303 bei Schirnding verzichten und 33 Mio. Euro einsparen	6	19
2	Bund könnte 6,7 Mio. Euro beim Tunnelbau einsparen	7	22
3	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur will anstelle von Gemeinden 7,2 Mio. Euro für einen neuen Autobahnanschluss zahlen	9	25
4	Straßenbau: Land wälzt Entsorgungskosten in Millionenhöhe für krebserregende pechhaltige Baustoffe auf den Bund ab	10	28
5	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur verschleppt jahrelang Rückforderung von Geldern	11	32
6	Mit verfügbaren Haushaltsmitteln mehr Lkw-Parkplätze bauen	12	35
Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)			
7	Schlechtes Projektmanagement verzögert und verteuert Modernisierung von Fregatten gravierend	13	39
8	Kapazitäten in Eurofighter-Simulatoren bestmöglich für fliegerische Ausbildung nutzen	14	43

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesrechnungshofes vom 24. April 2018 gemäß § 97 Absatz 1 der Bundeshaushaltsordnung.

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Bundesministerium für Gesundheit (BMG)			
9	Nutzen kieferorthopädischer Behandlung muss endlich erforscht werden	15	46
10	Haftpflichtversicherung für kassenärztliche Behandlungsfehler gesetzlich sicherstellen	16	52
Allgemeine Finanzverwaltung			
11	Mitwirkung der Zulassungsstellen bei der Besteuerung von EU-Neufahrzeugen verbessern	17	56
12	Umsatzsteuer-Kontrollverfahren – Lücken im System schließen	18	59

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorbemerkung

Im vorliegenden Band berichtet der Bundesrechnungshof über weitere Prüfungsergebnisse, die erst nach Abschluss des Bemerkungsverfahrens im vergangenen Jahr vorlagen. Sie ergänzen die Bemerkungen 2017 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Dadurch aktualisieren und vervollständigen sie die Grundlage für die anstehende Entlastung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat für das Haushaltsjahr 2016.

1 Bemerkungen des Bundesrechnungshofes – Grundlage für die Entscheidung über die Entlastung der Bundesregierung

Der Bundesrechnungshof prüft die Rechnung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe.[1] Das Ergebnis seiner Prüfung fasst er in den Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (Bemerkungen) zusammen. Sie sind eine wesentliche Grundlage für die Entlastung der Bundesregierung, über die der Deutsche Bundestag und der Bundesrat jährlich entscheiden.

In den Bemerkungen teilt der Bundesrechnungshof insbesondere mit,

- ob die in der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und ob die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind,
- in welchen bedeutsamen Fällen die geprüften Stellen die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze nicht beachtet haben,
- mit welchen wesentlichen Ergebnissen er die Betätigung des Bundes bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit geprüft hat und
- welche Maßnahmen er für die Zukunft empfiehlt.

Gegenstand der Bemerkungen sind somit die Einnahmen und Ausgaben des Bundes, sein Vermögen und seine Schulden. Sie können sich zudem auf alle Maßnahmen beziehen, die sich finanziell auf den Bundeshaushalt auswirken können, auch wenn sie noch nicht zu Einnahmen oder Ausgaben geführt haben.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes leitet die Bemerkungen der Bundesregierung und unmittelbar auch dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zu. Zugleich stellt er sie der Öffentlichkeit vor. Danach können sie auch auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes abgerufen werden.[2]

---

1 Nähere Informationen zu den Aufgaben, zur Organisation, zur Stellung, zum Haushalt und zum Personal des Bundesrechnungshofes sowie zum Prüfungsverfahren können auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes abgerufen werden (URL: http://www.bundesrechnungshof.de).

2 URL: http://www.bundesrechnungshof.de

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Deutsche Bundestag überweist die Bemerkungen zur federführenden Beratung an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss). Dieser leitet die Bemerkungen an seinen Unterausschuss, den Rechnungsprüfungsausschuss, weiter.

Der Bundesrechnungshof gibt die Bemerkungen in zwei Bänden heraus:

- Der Hauptband (Band I) enthält den allgemeinen Teil der Bemerkungen. Dieser umfasst die Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung, zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes sowie die übergreifenden und querschnittlichen Prüfungsergebnisse. Daneben enthält der Hauptband auch die einzelplanbezogenen Prüfungsfeststellungen.
  Den Hauptband der Bemerkungen 2017 hat der Bundesrechnungshof im Dezember 2017 zugeleitet und veröffentlicht.
- In dem vorliegenden Ergänzungsband (Band II) berichtet der Bundesrechnungshof über weitere einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse. Diese Möglichkeit nutzt er, um aktuelle Prüfungsergebnisse, die erst nach Zuleitung des Hauptbandes vorliegen, noch in das anstehende Entlastungsverfahren einzubringen.

2 Prüfungsfeststellungen fördern ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln

Die Bemerkungen enthalten vornehmlich die Prüfungsfeststellungen und die daraus abgeleiteten Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, denen die Verwaltung nicht gefolgt ist. Sie werden intensiv im Rechnungsprüfungsausschuss beraten. Der Rechnungsprüfungsausschuss bittet dabei regelmäßig die politisch Verantwortlichen zu den Beratungen hinzu. In der überwiegenden Anzahl der Fälle (mehr als 90 %) macht er sich die Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu eigen. Dann fasst er Beschlüsse, mit denen er die Bundesregierung auffordert, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen sowie ein wirtschaftliches und ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln sicherzustellen.

Der Haushaltsausschuss bereitet die jährliche Entlastungsentscheidung vor und berücksichtigt dabei auch die Beratungsergebnisse des Rechnungsprüfungsausschusses zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes. Auf dieser Grundlage entscheiden der Deutsche Bundestag und der Bundesrat über die Entlastung der Bundesregierung. In diesem Zusammenhang fordern sie die Bundesregierung auf, bei der Aufstellung und Ausführung der Bundeshaushaltspläne die Feststellungen des Haushaltsausschusses zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zu befolgen.

Der Bundesrechnungshof begleitet die Umsetzung der Beschlüsse und hält nach, ob die Bundesregierung den Empfehlungen gefolgt ist. Auch in dieser Zeit müssen die jeweils betroffenen Bundesministerien dem Rechnungsprüfungsaus-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

schuss weiter Rede und Antwort stehen. Die Ergebnisse können zudem in die Haushaltsberatungen einfließen und so die Mittelzuweisung für das nächste Haushaltsjahr beeinflussen.

In vielen Fällen setzen die Verwaltungen die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes unmittelbar um. Dann sind die Feststellungen und Empfehlungen i. d. R. für die Entlastung der Bundesregierung nicht von Bedeutung und eine Berichterstattung an den Deutschen Bundestag und den Bundesrat auch nicht erforderlich.

3 Strukturierte Verfahren und die Beteiligung der geprüften Stellen sichern die Qualität der Prüfungsergebnisse

Der Bundesrechnungshof ist bei der Wahl seiner Prüfungsthemen und bei der Gestaltung seiner Prüfungen unabhängig. Prüfungs- und Beratungsersuchen des Deutschen Bundestages und seiner Ausschüsse berücksichtigt er jedoch regelmäßig.

Als Prüfungsmaßstäbe gibt Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz die Wirtschaftlichkeit und die Ordnungsmäßigkeit vor. Der Bundesrechnungshof hinterfragt daher zum einen, ob die geprüften Stellen ihre Ressourcen wirtschaftlich verwenden und die Maßnahmen auch tatsächlich zum gesetzten Ziel führen. Zum anderen achtet er aber auch auf ein ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln und prüft, ob die geltenden Normen und Grundsätze eingehalten werden.

Der Bundesrechnungshof teilt seine Prüfungsfeststellungen grundsätzlich der geprüften Stelle mit und bittet sie um eine Stellungnahme. Die geprüfte Stelle hat dann die Möglichkeit, den Sachverhalt zu erläutern oder ihr Vorgehen zu begründen. Auf dieser Grundlage stellt der Bundesrechnungshof sein Prüfungsergebnis abschließend fest.

Mit einem Nachprüfungsverfahren sowie mit Kontrollprüfungen hinterfragt der Bundesrechnungshof, was die geprüften Stellen unternommen haben, um Mängel abzustellen oder Verfahren zu verbessern. Er hält außerdem nach, ob sie die vom Deutschen Bundestag und vom Bundesrat erteilten Auflagen erfüllen.

Die Arbeit des Bundesrechnungshofes folgt klaren Grundsätzen. Der Bundesrechnungshof prüft ergebnisoffen; seine Methoden hinterfragt er fortlaufend und passt sie erforderlichenfalls an. Politische Entscheidungen beurteilt er nicht. Er kann aber prüfen und berichten, ob die solchen Entscheidungen zugrunde liegenden Annahmen zutreffen und ob eine darauf gestützte Maßnahme die beabsichtigte Wirkung erzielt hat.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4 Bundesrechnungshof und Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung beraten die Regierung und das Parlament

Der Bundesrechnungshof berät den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung sowie einzelne Bundesministerien auf der Grundlage seiner Prüfungserfahrungen. Seine Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen fasst er in Berichten nach § 88 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) zusammen. Die an das Parlament adressierten Berichte werden in den Ausschüssen, insbesondere dem Haushaltsausschuss und seinem Rechnungsprüfungsausschuss, intensiv beraten. Dabei wird auch darüber entschieden, wie die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt werden sollen.

Darüber hinaus kann der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung jederzeit in Berichten nach § 99 BHO über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung unterrichten. Der Bundesrechnungshof ist zudem in vielen Fällen anzuhören oder zu beteiligen, z. B. wenn Förderrichtlinien der Bundesministerien erlassen oder Beteiligungen des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen geändert werden sollen.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes ist traditionell zugleich Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter). Auch er berät die Bundesregierung und das Parlament, insbesondere über die Auswirkungen von Rechtsvorschriften auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns. Die Bundesministerien sind gehalten, ihn frühzeitig zu beteiligen, wenn sie Gesetzesvorlagen oder Entwürfe von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften erarbeiten. Der Bundesbeauftragte berät vor allem auf der Grundlage von Prüfungserkenntnissen und -erfahrungen des Bundesrechnungshofes.

5 Bundesrechnungshof fördert und unterstützt die Transparenz des Verwaltungshandelns durch Herausgabe von Prüfungsergebnissen

Wenn der Bundesrechnungshof seine Bemerkungen oder seine Berichte nach § 99 BHO dem Parlament zuleitet, veröffentlicht er sie zugleich im Internet. Darüber hinaus kann er in geeigneten Fällen auch seine Berichte nach § 88 Absatz 2 BHO und seine Abschließenden Prüfungsmitteilungen herausgeben oder veröffentlichen. Diese Möglichkeit nutzt er, sofern dies mit dem Schutz von Persönlichkeitsrechten, Unternehmensinteressen und dem öffentlichen Interesse vereinbar ist. Auf diese Weise wird das Verwaltungshandeln nicht nur für das Parlament, sondern auch für die Bürgerinnen und Bürger und die Presse transparent. Die

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

bislang veröffentlichten Bemerkungen, Berichte und Prüfungsmitteilungen können auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes in der Rubrik „Veröffentlichungen" abgerufen werden.[3]

6 Bundesrechnungshof erhält verfassungsfeste und deutlich erweiterte Erhebungsrechte bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung

Im Zuge der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat auch eine Änderung des Artikels 114 Absatz 2 Grundgesetz beschlossen. Damit verfügt der Bundesrechnungshof erstmals über explizite und in der Verfassung abgesicherte Erhebungsrechte bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, soweit diese Bundesmittel bewirtschaften. Dies können Landesstellen, Kommunen oder auch juristische Personen des privaten oder öffentlichen Rechts sein. Ein jahrzehntelanger Streit um die Reichweite der Erhebungsrechte der externen Finanzkontrolle des Bundes ist damit beendet.

Der Bundesrechnungshof hat bereits auf die deutlich erweiterten Erhebungsrechte reagiert. Er hat u. a. ein sogenanntes „Projektprüfungsgebiet" eingerichtet, das die Finanzhilfen des Bundes nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen prüfen wird.

3 URL: http://www.bundesrechnungshof.de

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

1 Auf unnötigen Ausbau der Bundesstraße 303 bei Schirnding verzichten und 33 Mio. Euro einsparen

Das BMVI plant den vierstreifigen Ausbau der Bundesstraße B 303 Ortsumfahrung Schirnding. Der Ausbau ist nicht notwendig. Die Strecke kann schon jetzt weitaus mehr Verkehr bewältigen, als das BMVI für die Zukunft erwartet. Das BMVI könnte mindestens 33 Mio. Euro einsparen, wenn es auf den Ausbau verzichtet.

Das BMVI plant den vierstreifigen Ausbau der nahe der Grenze zur Tschechischen Republik gelegenen Ortsumfahrung Schirnding in zwei Bauabschnitten. Der Bundesrechnungshof hält dies für nicht notwendig. Die bestehende Straße ist für die verkehrssichere Bewältigung des Dreifachen des für das Jahr 2030 erwarteten Verkehrsaufkommens konzipiert. Die Baumaßnahme ist auch nicht wirtschaftlich. Die Kosten sind unvollständig erfasst. Sie könnten sich für den noch nicht ausgeplanten zweiten Bauabschnitt deutlich erhöhen. Hierfür sprechen die bislang ungeklärten Bodenverhältnisse sowie zu erwartende Naturschutz-Auflagen. Der Bundesrechnungshof hält eine Überprüfung der Kostenberechnung daher für erforderlich.

Das BMVI hat geltend gemacht, der Ausbaubedarf lasse sich nicht allein aus der aktuellen Verkehrsbelastung ableiten. Die grenzüberschreitende Bundesstraße B 303 habe eine hohe politische Bedeutung. Es verwies auf eine Absichtserklärung des Bundesverkehrsministers und des tschechischen Verkehrsministers. In dieser Erklärung befürworten die Minister eine leistungsfähige Anbindung Tschechiens an das europäische Verkehrsnetz in Deutschland.

Der Bundesrechnungshof sieht weiterhin keinen Bedarf für die Baumaßnahme. Die Wirtschaftlichkeit ist nicht nachgewiesen. Die vom BMVI angeführte strukturpolitische Bedeutung des Ausbaus beruht im Wesentlichen auf Willensäußerungen der Verkehrsminister. Tschechien ist mit dem aktuellen Ausbaustandard der B 303 bereits hinreichend leistungsfähig an das deutsche Autobahnnetz angebunden. Die Strecke kann das Dreifache des heutigen Verkehrsaufkommens bewältigen. Der Bundesrechnungshof fordert das BMVI auf, die Ortsumfahrung nicht auszubauen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2 Bund könnte 6,7 Mio. Euro bei Tunnelbau einsparen

Das BMVI plant, beim sechsstreifigen Ausbau der Bundesautobahn A 8 den Tunnel Frasdorf mit Seitenstreifen zu bauen. Die Seitenstreifen sind jedoch nicht erforderlich. Ein schmalerer Sonderquerschnitt ohne Seitenstreifen würde ausreichen, um den Verkehr sicher zu bewältigen. Das BMVI könnte 6,7 Mio. Euro einsparen.

In Höhe der Ortschaft Frasdorf plant das BMVI eine 590 m lange Lärmschutzeinhausung (Tunnel). Diese soll über zwei Tunnelröhren mit je drei Fahrstreifen und einem Seitenstreifen verfügen. Das BMVI begründet die Seitenstreifen mit der Verkehrsführung in Bauzeiten: Der gesamte Verkehr könne dann mit je zwei Fahrstreifen pro Fahrbahn in einer Tunnelröhre geführt werden (4+0-Verkehrsführung). Ab dem Jahr 2030 werden durchschnittliche Verkehrsbelastungen von 65 000 Kfz pro Tag erwartet. Die Spitzenbelastungen sollen dann im Bereich des Tunnels Frasdorf bei bis zu 110 000 Kfz pro Tag liegen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bau der beiden Seitenstreifen für verzichtbar gehalten. Er hat dem BMVI den Bau eines Sonderquerschnitts mit 12,00 m Fahrbahnbreite ohne Seitenstreifen empfohlen. Dieser Sonderquerschnitt ermöglicht in Bauzeiten eine regelkonforme und verkehrssichere 4+0-Verkehrsführung. Die Baukosten ließen sich so um mindestens 6,7 Mio. Euro reduzieren. Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI zudem vorgeschlagen, diesen Sonderquerschnitt in das bundesweite Regelwerk zu übernehmen.

Das BMVI hat eingeräumt, dass mit dem Sonderquerschnitt eine 4+0-Verkehrsführung in Baustellen möglich sei. Es plane, den Sonderquerschnitt künftig bundesweit als Regellösung für 4+0-Verkehrsführungen in Tunneln vorzugeben. Das BMVI sieht im Tunnel Frasdorf jedoch einen Einzelfall. Es hält den größeren Querschnitt mit Seitenstreifen ausnahmsweise für vertretbar. Es verweist auf die verkehrliche Spitzenbelastung von 110 000 Kfz pro Tag während der Bauzeit. Diese sei mit einem größeren Querschnitt verkehrssicherer abzuwickeln. Eine reduzierte Fahrbahnbreite würde zudem Planänderungen erfordern und den Planfeststellungsbeschluss verzögern.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass der Sonderquerschnitt für den Bau des Tunnels Frasdorf ausreichend ist. Nach den Richtlinien für den Bau von Tunneln ist ein sechsstreifiger Querschnitt mit Seitenstreifen nicht zweckmäßig. Die Richtlinie knüpft nicht an die Spitzenbelastung an, sondern an die durchschnittliche Verkehrsbelastung. Erst oberhalb einer durchschnittlichen Verkehrsbelastung von 110 000 Kfz pro Tag ist danach ein Seitenstreifen vorzusehen. Die hier prognostizierte durchschnittliche Verkehrsbelastung von 65 000 Kfz pro Tag ist mit dem Sonderquerschnitt verkehrssicher zu bewältigen. Auch wenn das Planfeststellungsverfahren bereits fortgeschritten ist, sollte das BMVI nicht auf eine Umplanung verzichten. Entgegen der ursprünglichen Annahme des BMVI

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

verzögert sich der Planfeststellungsbeschluss wegen zahlreicher Einwendungen voraussichtlich bis Ende 2018. Die Umplanung des Fahrbahnquerschnittes dürfte vor diesem Hintergrund nicht besonders ins Gewicht fallen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur will anstelle von Gemeinden 7,2 Mio. Euro für einen neuen Autobahnanschluss zahlen

Das BMVI will 7,2 Mio. Euro für eine Autobahnanschlussstelle ausgeben, obgleich zwei Gemeinden zugesagt hatten, diese Kosten zu übernehmen.

Die niedersächsische Straßenbauverwaltung plant den Bau einer zusätzlichen Anschlussstelle an die Bundesautobahn A 1. Hauptauslöser für die neue Anschlussstelle ist ein Gewerbepark, den eine Gesellschaft betreibt.

Zwei Gemeinden bemühten sich seit dem Jahr 1997 um die Änderung ihrer Bauleitplanung. Diese sollte ihnen die Ansiedlung des Gewerbeparks ermöglichen. Sie verpflichteten sich im Jahr 2002 schriftlich, alle aufgrund des Gewerbeparks erforderlichen verkehrlichen Maßnahmen zu finanzieren. Die Straßenbauverwaltung Niedersachsen stimmte daraufhin dem Gewerbepark zu. Die schriftliche Vereinbarung gilt auch im Verhältnis der Gemeinden zum Bund.

Im April 2013 legte die Straßenbauverwaltung dem BMVI den Antrag eines Landkreises für die neue Anschlussstelle vor. Die Kosten seien zwischen Bund und Landkreis zu teilen. Die Vereinbarung aus dem Jahr 2002 erwähnte der Landkreis nicht. Das BMVI stimmte der Kostenbeteiligung zu. Der Bund soll rund 7,2 Mio. Euro tragen.

Der Bundesrechnungshof hat auf die Vereinbarung aus dem Jahr 2002 hingewiesen. Er fordert das BMVI auf, die zusätzliche Anschlussstelle nur zu genehmigen, wenn die Gemeinden die Kosten tragen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4 Straßenbau: Land wälzt Entsorgungskosten in Millionenhöhe für krebserregende pechhaltige Baustoffe auf den Bund ab

Die Straßenbauverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen hat in den vergangenen Jahren pechhaltige Baustoffe aus Landesstraßen ausgebaut, aufbereitet und in Bundesfernstraßen eingebaut. Dadurch hat sie Kosten von schätzungsweise 7 Mio. Euro für die künftige Entsorgung dieses gefährlichen Abfalls auf den Bund abgewälzt. Das BMVI muss diesen Schaden vom Bund abwenden.

Die Straßenbauverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen (Straßenbauverwaltung) ist für den Bau, die Erhaltung und den Betrieb der Landesstraßen und der Bundesfernstraßen im Land Nordrhein-Westfalen zuständig. Bei der Erneuerung einer Straße fällt sogenannter Straßenaufbruch an, der zum Teil pechhaltige Stoffe enthält. Diese sind umweltschädlich und gelten zudem als krebserregend. Der Straßenaufbruch ist daher gefährlicher Abfall. Nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz gilt das Verursacherprinzip. Bund und Land müssen demnach für die Abfälle aus ihren eigenen Straßen Sorge tragen.

In den vergangenen Jahren baute die Straßenbauverwaltung 145 000 Tonnen pechhaltiges Material aus Landesstraßen aus, bereitete es wieder auf und baute es anschließend in Bundesfernstraßen ein. Der Bund als Eigentümer dieser Straßen übernahm damit auch die Verantwortung für eine etwaige künftige Entsorgung des pechhaltigen Materials. Die Kosten hierfür dürften Schätzungen des Bundesrechnungshofes zufolge bei etwa 7 Mio. Euro liegen.

Das BMVI muss unverzüglich den Ausgleich für den Mehreinbau mit dem Land Nordrhein-Westfalen regeln, um eine finanzielle Benachteiligung des Bundes auszuschließen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

5 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur verschleppt jahrelang Rückforderung von Geldern

Das BMVI muss Ansprüche des Bundes gegen die Länder besser durchsetzen.

Der Bundesrechnungshof forderte das Land Berlin erstmalig im Jahr 2008 auf, dem Bund 2 Mio. Euro zu erstatten. Das Land hatte diese Mittel für den Naturschutz im Straßenbau erhalten: Durch eine Bundesautobahn zerstörte Grünflächen hätte es vollständig ersetzen müssen. Das Land verwendete die Mittel für andere Zwecke. Der Bundesrechnungshof erreichte, dass das Land Berlin einen Teilbetrag erstattete. Er schaltete das BMVI ein, damit es den Restbetrag zurückfordert. Das BMVI hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes dem Grunde nach bestätigt. Seit dem Jahr 2013 verhandelt es erfolglos mit dem Land über die Rückzahlung der verbliebenen rund 1,2 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das BMVI die Verhandlungen mit dem Land beendet. Das BMVI wird dafür sorgen müssen, dass der Bund die 1,2 Mio. Euro erhält. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, diesen Betrag mit anderen Zahlungen des Bundes an das Land Berlin zu verrechnen. Der Bundesrechnungshof sieht über diesen Einzelfall hinaus Schwächen im Rückforderungsmanagement des BMVI gegenüber den Ländern.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

6 Mit verfügbaren Haushaltsmitteln mehr Lkw-Parkplätze bauen

Das BMVI muss dafür sorgen, dass die Straßenbauverwaltungen der Länder Lkw-Parkplätze an Bundesautobahnen wirtschaftlich planen. So können mit den verfügbaren Haushaltsmitteln mehr Parkplätze entstehen.

Lkw-Parkplätze an Bundesautobahnen entstehen beim Neu- oder Ausbau von Rastanlagen. Die Straßenbauverwaltungen der Länder (Straßenbauverwaltungen) planen und bauen derzeit im Auftrag des Bundes diese Rastanlagen. Hierzu erließ das BMVI Planungsgrundsätze. Diese sehen drei Untersuchungsschritte vor. Mit jedem Untersuchungsschritt müssen die Straßenbauverwaltungen dem BMVI Unterlagen vorlegen. Auf dieser Grundlage genehmigt es den Bau.

Einen Wirtschaftlichkeitsnachweis sehen die Planungsgrundsätze erst für den letzten Untersuchungsschritt vor. Zuvor wählen die Straßenbauverwaltungen Standorte und Ausbaukonzepte aus, ohne die Wirtschaftlichkeit angemessen zu prüfen. Regelmäßig wiesen sie die Wirtschaftlichkeit auch im letzten Untersuchungsschritt nicht nach. Das BMVI beanstandete dies nicht. Es nahm Ausgaben pro Lkw-Stellplatz hin, die deutlich über den von ihm selbst ermittelten Durchschnittswerten lagen.

Der Bundesrechnungshof stellt nicht den Bedarf an zusätzlichen Parkplätzen für Lkw infrage. Er kritisiert jedoch, dass das BMVI Rastanlagen planen lässt, ohne die Wirtschaftlichkeit ausreichend zu beachten. So müssen die Straßenbauverwaltungen die Wirtschaftlichkeit erst dann nachweisen, wenn sie wesentliche Parameter der Rastanlage bereits festgelegt haben. Diese Parameter bestimmen aber zu großen Teilen, ob das Bauvorhaben überhaupt wirtschaftlich sein kann.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen können dafür sorgen, dass mit den verfügbaren Haushaltsmitteln so viele Parkplätze wie möglich gebaut werden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI künftig für alle Planungsschritte solche Nachweise einfordert. Es wird auf dieser Basis in allen Phasen der Planung die Wirtschaftlichkeit zu prüfen haben.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

7 Schlechtes Projektmanagement verzögert und verteuert Modernisierung von Fregatten gravierend

Die Bundeswehr hat bei der Modernisierung von IT-Systemen auf Schiffen Fehler im Projektmanagement gemacht. In der Folge hat sich die Modernisierung um mehrere Jahre verzögert. Die Kosten pro Schiff haben sich von 6 auf 30 Mio. Euro verfünffacht.

Die Bundeswehr steuert Sensoren (z. B. Radaranlagen) und Waffen auf ihren Schiffen mit IT-Systemen (Einsatzsysteme). Zivile Auftragnehmer modernisieren diese Einsatzsysteme regelmäßig. Bei der Modernisierung machte die Bundeswehr Fehler im Projektmanagement:

- Sie beschrieb die Leistung nicht hinreichend im Vertrag.
- Sie richtete kein effektives Qualitätsmanagement ein.
- Sie vereinbarte, wesentliche Bestandteile des Einsatzsystems erst nach der Abnahme zu testen.

Durch Fehlentwicklungen und Nachforderungen verzögerte sich die Modernisierung um Jahre. Die Kosten stiegen von 69 auf 120 Mio. Euro. Da die Bundeswehr statt der geplanten zwölf Schiffe nur vier modernisierte, erhöhten sich die Kosten pro Schiff um das Fünffache. Die Bundeswehr konnte den Auftragnehmer dafür nicht belangen, weil sie die Leistung im Vertrag unzureichend beschrieben hatte.

Das BMVg hat die Fehlentwicklungen überwiegend auf mangelhafte Leistungen des Auftragnehmers zurückgeführt. Es will sein Projektmanagement aber verbessern.

Der Bundesrechnungshof sieht Mängel in der Gestaltung von Verträgen bei der Marine, die über diesen Einzelfall hinausgehen. Er hat empfohlen, bei künftigen Rüstungsprojekten ein besseres Projektmanagement sicherzustellen. So sind die durch den Auftragnehmer zu erbringenden Leistungen eindeutig zu beschreiben und ein ausreichendes Qualitätsmanagement zu vereinbaren. Außerdem sollte die Bundeswehr Schiffe vor der Abnahme intensiver testen. Dadurch könnte sie auch besser reagieren, falls ein Auftragnehmer mangelhaft leistet.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

8 Kapazitäten in Eurofighter-Simulatoren bestmöglich für fliegerische Ausbildung nutzen

Pilotinnen und Piloten des Kampfflugzeuges Eurofighter sollen nach einer NATO-Forderung jährlich 180 Flugstunden absolvieren. Einen Teil davon können sie in Simulatoren leisten. Obwohl nicht genügend Eurofighter für die fliegerische Ausbildung zur Verfügung standen, nutzte die Luftwaffe Übungsmöglichkeiten in den Simulatoren nicht vollumfänglich. Fliegerische Fähigkeiten konnten dadurch nur eingeschränkt aufgebaut und erhalten werden.

Die NATO fordert, dass jede Pilotin und jeder Pilot des Kampfflugzeuges Eurofighter mindestens 180 Flugstunden im Jahr absolviert. Davon können bis zu 40 Flugstunden in den Eurofighter-Simulatoren geleistet werden. Damit will die NATO die fliegerische Befähigung der Pilotinnen und Piloten gewährleisten.

Nach Einschätzung der Luftwaffe können die Eurofighter-Simulatoren die Komplexität des Eurofighter, der Umwelt sowie der Einsatzsituationen nahezu realitätsnah abbilden. Die Luftwaffe nutzt deshalb für die fliegerische Ausbildung ihrer Pilotinnen und Piloten bei allen vier Eurofighter-Geschwadern Simulatoren.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass keine Pilotin und kein Pilot im Durchschnitt der Jahre 2015 und 2016 mehr als 30 Flugstunden in Simulatoren geleistet hatte. Für das Jahr 2017 planten die Eurofighter-Geschwader bereitstehende und bezahlte Simulatorstunden nicht mehr vollumfänglich für die fliegerische Ausbildung ein. Zudem standen nicht genügend Eurofighter für die fliegerische Ausbildung zur Verfügung. In der Folge erfüllten Pilotinnen und Piloten kaum die NATO-Forderung von 180 Flugstunden. Fliegerische Fähigkeiten konnten dadurch nur eingeschränkt aufgebaut und erhalten werden.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVg aufgefordert, die Kapazitäten in den Eurofighter-Simulatoren bestmöglich für die fliegerische Ausbildung zu nutzen. Keinesfalls sollten die Eurofighter-Geschwader bereitstehende und bezahlte Kapazitäten in den Simulatoren ungenutzt lassen. Das BMVg sollte bei unzureichender Verfügbarkeit der Eurofighter zumindest anstreben, die von der NATO für anrechenbar erklärten 40 Simulatorstunden jährlich zu erreichen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bundesministerium für Gesundheit (BMG)

9 Nutzen kieferorthopädischer Behandlung muss endlich erforscht werden

Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung geben jährlich über 1 Mrd. Euro für kieferorthopädische Behandlungen aus. Vor allem eine fehlende Versorgungsforschung lässt es fraglich erscheinen, ob Krankenkassen kieferorthopädische Leistungen in ausreichendem, zweckmäßigem und wirtschaftlichem Maße erbringen.

Schätzungsweise mehr als die Hälfte der Kinder und Jugendlichen in Deutschland wird über einen Zeitraum von regelmäßig zwei bis vier Jahren kieferorthopädisch behandelt. Das BMG und die Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung haben kaum Einblick in das konkrete Versorgungsgeschehen. Ziel und Erfolg kieferorthopädischer Behandlungen sind nur unzureichend erforscht. Die fehlende Transparenz kritisierten der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen und das Deutsche Institut für Medizinische Dokumentation und Information schon vor Jahren. Das BMG ging dem nicht nach.

Viele Versicherte nehmen zusätzlich zu den Leistungen ihrer Krankenkassen Selbstzahlerleistungen in Anspruch. Auch hier ist ungewiss, um welche Leistungen es sich im Einzelnen handelt und welche Erfolge damit erzielt werden.

Der Bundesrechnungshof hat das Fehlen einer Versorgungsforschung und einer darauf beruhenden Bewertung des medizinischen Nutzens kieferorthopädischer Behandlungen beanstandet. Er hat empfohlen, die kieferorthopädische Versorgungslage, Behandlungsnotwendigkeiten und -ziele sowie Qualitätsindikatoren und -kontrollen zu erfassen und objektiv auszuwerten. Dabei sollten Selbstzahlerleistungen einbezogen werden. Welche kieferorthopädischen Leistungen die Gesetzliche Krankenversicherung erbringt, muss sich an den Ergebnissen einer solchen Versorgungsforschung orientieren. Sollten Selbstzahlerleistungen den derzeitigen Leistungen der Krankenkassen überlegen sein, wäre zu prüfen, diese in die Versorgung durch die Krankenkassen zu übernehmen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

10 Haftpflichtversicherung für kassenärztliche Behandlungsfehler gesetzlich sicherstellen

Nicht alle Ärztinnen und Ärzte verfügen über ausreichenden Haftpflichtversicherungsschutz. Dadurch kann es nach Behandlungsfehlern dazu kommen, dass geschädigte Versicherte und ihre Krankenkassen Schadenersatzansprüche nicht oder nicht vollständig durchsetzen können.

Die Heilberufs- oder Kammergesetze der Länder sowie die Berufsordnungen der Ärztekammern bestimmen zwar, dass Ärztinnen und Ärzte gegen Berufshaftpflichtschäden versichert sein müssen. Nachweise über den Versicherungsschutz sind aber nur in Einzelfällen auf Verlangen vorzulegen. Eine Kontrolle des weiteren Bestehens dieser Versicherung ist nicht geregelt.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, einen permanenten Versicherungsschutz zur zwingenden Voraussetzung für die Tätigkeit der Ärztinnen und Ärzte zu machen, die Leistungen für die Gesetzliche Krankenversicherung erbringen (Vertragsärztinnen und -ärzte). Der Bund kann dies im Sozialrecht regeln, ohne in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für das Recht der Heilberufe einzugreifen. Versicherungsunternehmen sollten verpflichtet werden, die Zulassungsausschüsse zu unterrichten, sobald im Einzelfall kein ausreichender Berufshaftpflichtschutz mehr besteht. Zulassungsausschüsse entscheiden über die Aufnahme in das Register für Vertragsärztinnen und -ärzte. So könnte sichergestellt werden, dass Patientinnen und Patienten sowie Krankenkassen Ansprüche wegen Behandlungsfehlern auch realisieren können, wenn die verantwortlichen Ärztinnen und Ärzte zahlungsunfähig sind.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Allgemeine Finanzverwaltung

11 Mitwirkung der Zulassungsstellen bei der Besteuerung von EU-Neufahrzeugen verbessern

Die Zulassungsstellen erfüllen ihre Mitteilungsverpflichtung bei der Besteuerung von EU-Neufahrzeugen nur unzureichend. Dies erschwert den Finanzämtern eine Kontrolle der Fahrzeugerwerbe. Die Zulassungsstellen sollten ihrer Mitteilungspflicht künftig konsequent nachkommen, damit das Steueraufkommen gesichert werden kann.

Privatpersonen müssen den Erwerb von Neufahrzeugen im EU-Ausland in Deutschland versteuern. Neben einem Informationsaustausch der EU-Mitgliedstaaten über solche Fahrzeugerwerbe soll ein nationales Kontrollverfahren die Besteuerung sicherstellen. Danach müssen die Zulassungsstellen den Finanzämtern jeden Erwerb eines EU-Neufahrzeugs mitteilen. Die Finanzämter können so prüfen, ob die Fahrzeugkäufer die Erwerbe versteuert haben.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Zulassungsstellen ihrer gesetzlichen Verpflichtung in vielen Fällen nicht nachkamen. Zudem übermittelten sie die Mitteilungen an die Finanzämter nur in Papierform. Die Finanzämter konnten die Fahrzeugerwerbe deshalb nur unzureichend kontrollieren.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur darauf hinzuwirken, die Zusammenarbeit zwischen Zulassungsstellen und Finanzämtern zu verbessern. Hierzu sollte auch das bisherige Papier-Verfahren durch eine elektronische Datenübermittlung ersetzt werden.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

12 Umsatzsteuer-Kontrollverfahren – Lücken im System schließen

Seit dem Jahr 2010 sind innergemeinschaftliche Dienstleistungen in das Umsatzsteuer-Kontrollverfahren einzubeziehen. Die Steuerbehörden konnten diese Leistungen mangels IT-Unterstützung nur unzureichend prüfen. Das BMF sollte die Lücken im System schließen, um eine wirksame Kontrolle sicherzustellen.

Seit dem Jahr 2010 sind innergemeinschaftliche Dienstleistungen in das unionsweite Umsatzsteuer-Kontrollverfahren einzubeziehen. Dieses verpflichtet die Unternehmer, die Leistungen in sogenannten Zusammenfassenden Meldungen anzugeben. Betroffen sind z. B. Rechtsanwälte oder Sachverständige, die in einem anderen EU-Mitgliedstaat ansässige Personen beraten. Die Daten aus diesen Meldungen tauschen die Mitgliedstaaten zu Kontrollzwecken aus. Außerdem müssen die Unternehmer ihre innergemeinschaftlichen Umsätze in Umsatzsteuer-Voranmeldungen und in der Umsatzsteuer-Jahreserklärung angeben.

Die Zuständigkeiten für die Bearbeitung der Erklärungen fallen auseinander. Die Umsatzsteuer-Voranmeldungen und die Jahreserklärungen sind beim Finanzamt einzureichen. Die Zusammenfassenden Meldungen erhält das Bundeszentralamt für Steuern (Bundeszentralamt). Die Finanzämter übermitteln die Daten zu den innergemeinschaftlichen Dienstleistungen aus den Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Jahreserklärungen in regelmäßigen Abständen an das Bundeszentralamt.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Bundeszentralamt die Werte der Zusammenfassenden Meldungen und der Umsatzsteuer-Erklärungen nicht betragsmäßig abglich. Es erkannte daher Differenzen zwischen Zusammenfassenden Meldungen und Steuererklärungen nicht. Eine Kontrolle bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen war damit nicht sichergestellt. Bei einem Umsatzvolumen von mehr als 126 Mrd. Euro im Jahr 2015 stellt dies ein erhebliches steuerliches Risiko dar.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, die zur Verfügung stehenden Daten aus den Zusammenfassenden Meldungen und den Umsatzsteuer-Voranmeldungen bzw. Jahreserklärungen elektronisch abzugleichen. Dabei festgestellte Differenzen sollten die Behörden aufklären.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

(Einzelplan 12)

1 Auf unnötigen Ausbau der Bundesstraße 303 bei Schirnding verzichten und 33 Mio. Euro einsparen

(Kapitel 1201)

1.0

Das BMVI plant den vierstreifigen Ausbau der Bundesstraße B 303 Ortsumfahrung Schirnding. Der Ausbau ist nicht notwendig. Die Strecke kann schon jetzt weitaus mehr Verkehr bewältigen, als das BMVI für die Zukunft erwartet. Das BMVI könnte mindestens 33 Mio. Euro einsparen, wenn es auf den Ausbau verzichtet.

1.1

Die Bundesstraße B 303 verbindet die Bundesautobahn A 93 mit der Grenze zur Tschechischen Republik. Die Grenze liegt nahe der Gemeinde Schirnding. Die zweistreifige Ortsumfahrung der Gemeinde wurde im Jahr 1995 für den Verkehr freigegeben. Auf tschechischer Seite geht die B 303 in eine zunächst zweistreifige, später teilweise als Autobahn (D 6) ausgebaute Straße über.

Das BMVI plant den vierstreifigen Ausbau der Ortsumfahrung Schirnding. Im Jahr 2015 lag die Verkehrsbelastung bei 5 846 Kfz pro Tag. Das BMVI prognostizierte für das Jahr 2030 ein Verkehrsaufkommen von 7 000 Kfz pro Tag. Die Strecke kann derzeit Verkehrsaufkommen von bis zu 20 000 Kfz pro Tag problemlos und verkehrssicher bewältigen. Strukturpolitische Maßnahmen, die eine Veränderung der Verkehrsmengen zur Folge haben könnten, sind nicht bekannt. Die Strecke wies bisher keine Unfallschwerpunkte auf. Die voraussichtlichen Baukosten für den 4,1 km langen, vierstreifigen Ausbau gab das BMVI im Jahr 2016 mit 29,1 Mio. Euro an. Das BMVI errechnete ein Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) von 1,3. Das NKV dient dem BMVI zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit. Das NKV setzt die Kosten in Verhältnis zum Nutzen, der z. B. durch kürzere Reisezeiten, mehr Verkehrssicherheit oder Emissionsminderung entsteht. Eine Maßnahme ist wirtschaftlich, wenn das NKV größer 1 ist.

Geplant ist ein Ausbau in zwei Bauabschnitten. Der 1. Bauabschnitt (Ausbau einer 2,54 km langen Teilstrecke) soll 14,9 Mio. Euro kosten. Die Kosten für den

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1. Bauabschnitt sind seit der ersten Kostenberechnung im Jahr 2006 um rund 60 % gestiegen.

Konkrete Planungen für den 2. Bauabschnitt lagen nicht vor. Dieser führt durch ein besonders schützenswertes Natur- und Landschaftsschutzgebiet nach europäischem Recht (FFH-Gebiet). Baugrunduntersuchungen hat das Bauamt bisher nicht durchgeführt, obwohl in diesem Abschnitt der Ausbau einer längeren Talbrücke notwendig ist. Der Baubeginn für den 2. Bauabschnitt und die Fertigstellung der Gesamtmaßnahme sind nicht absehbar. Auf einen über die Ortsumgehung hinausgehenden vierstreifigen Ausbau der B 303 hin zur A 93 hatte das BMVI mangels Wirtschaftlichkeit (NKV kleiner 1) bereits verzichtet.

1.2

Der Bundesrechnungshof hat den vierstreifigen Ausbau der Ortsumfahrung Schirnding für nicht notwendig gehalten. Die bestehende Straße ist für die verkehrssichere Bewältigung von bis zu 20 000 Kfz pro Tag konzipiert. Sie kann damit das Dreifache des heutigen Verkehrsaufkommens bewältigen. Eine deutliche Zunahme des Verkehrs ist weder auf deutscher noch auf tschechischer Seite zu erwarten. Ein Bedarf für die Maßnahme besteht somit nicht.

Der Bundesrechnungshof hat zudem an der Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme gezweifelt. So könnten sich die Kosten nicht nur für den ersten, sondern auch für den zweiten Bauabschnitt deutlich erhöhen. Hierfür sprechen die bislang ungeklärten Bodenverhältnisse sowie zu erwartende Auflagen wegen der geplanten Streckenführung durch ein besonders schützenswertes FFH-Gebiet. Der Bundesrechnungshof hat eine Überprüfung der Kostenberechnung daher für erforderlich gehalten. Unklar ist zudem, ob die Strecke aus naturschutzrechtlichen Gründen wie geplant gebaut werden kann. Eingriffe in FFH-Gebiete sind nur bei besonders schwerwiegendem Interesse des Gemeinwohls zulässig.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, auf den Ausbau zu verzichten.

1.3

Das BMVI hat geltend gemacht, der Ausbaubedarf der B 303 lasse sich nicht allein aus der aktuellen Verkehrsbelastung ableiten. Die B 303 habe eine grenzüberschreitende und damit eine hohe politische Bedeutung. Zudem fordere die Tschechische Republik den Ausbau der B 303, um die tschechische Autobahn anschließen zu können.

Das BMVI hat auf eine Absichtserklärung zwischen dem Bundesverkehrsminister und dem tschechischen Verkehrsminister verwiesen. In dieser wurde im August 2017 eine leistungsfähige Anbindung Tschechiens an das europäische Verkehrsnetz in Deutschland vereinbart. Der Bundesverkehrsminister hat darin u. a. den vierstreifigen Ausbau der Ortsumfahrung Schirnding zugesagt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Das BMVI hat zudem eine neue Berechnung zur Wirtschaftlichkeit übersandt. Es rechnet unter Berücksichtigung der allgemeinen Preissteigerung mit Gesamtkosten in Höhe von 33,3 Mio. Euro. Die Planungskosten in Höhe von 4,5 Mio. Euro hat das BMVI nicht berücksichtigt. Das neue NKV hat das BMVI mit 1,1 angegeben. Damit wäre die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme gerade noch gegeben. Die Bedenken des Bundesrechnungshofes hinsichtlich möglicher Kostensteigerungen hat das BMVI nicht geteilt.

1.4

Der Bundesrechnungshof sieht weiterhin keinen Bedarf für die Baumaßnahme. Sie ist zudem unwirtschaftlich. Die Berechnungen des BMVI sind nicht belastbar, intransparent und unvollständig. So hätte das BMVI bei der Berechnung des NKV auch die Planungskosten berücksichtigen müssen. Damit wäre das NKV weiter gesunken. Außerdem steigen bei derartigen Projekten die Kosten von der frühen Planung bis zum Planfeststellungsbeschluss um mindestens 50 %. Das zeigen Untersuchungen abgeschlossener Baumaßnahmen. Von Kostensteigerungen ist auch hier auszugehen, zumal die Baugrundverhältnisse und zu erwartende kostensteigernde Auflagen des Naturschutzes noch weitgehend unbekannt sind. Der Bundesrechnungshof erwartet somit Kostensteigerungen, die auch für den 2. Bauabschnitt erheblich über der allgemeinen Preissteigerung liegen. Sie werden das NKV deutlich unter den Referenzwert sinken lassen. Die vom BMVI angeführte strukturpolitische Bedeutung der Maßnahme beruht im Wesentlichen auf Willensäußerungen der Verkehrsminister. Die Forderung Tschechiens nach einer leistungsfähigen und verkehrssicheren Anbindung der Autobahn D 6 an das deutsche Autobahnnetz wird mit der B 303 bereits heute erfüllt. Die Strecke kann das Dreifache des heutigen Verkehrsaufkommens problemlos und verkehrssicher bewältigen. Sie kann damit sehr viel mehr Verkehr aufnehmen, als das BMVI für das Jahr 2030 voraussagt. Deshalb hat das BMVI vom unwirtschaftlichen Ausbau der B 303 bis zur A 93 bereits Abstand genommen.

Der Bundesrechnungshof fordert daher das BMVI auf, die Ortsumfahrung nicht auszubauen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2 Bund könnte 6,7 Mio. Euro bei Tunnelbau einsparen
(Kapitel 1201)

2.0

Das BMVI plant, beim sechsstreifigen Ausbau der Bundesautobahn A 8 den Tunnel Frasdorf mit Seitenstreifen zu bauen. Die Seitenstreifen sind jedoch nicht erforderlich. Ein schmalerer Sonderquerschnitt ohne Seitenstreifen würde ausreichen, um den Verkehr sicher zu bewältigen. Das BMVI könnte 6,7 Mio. Euro einsparen.

2.1

Die Bundesautobahn A 8 verläuft vom Inntal bis zur Bundesgrenze bisher vierstreifig durch das bayerische Voralpenland. Der Bundesverkehrswegeplan 2030 sieht vor, die A 8 dort sechsstreifig mit drei Fahr- und einem Seitenstreifen pro Fahrbahn auszubauen.

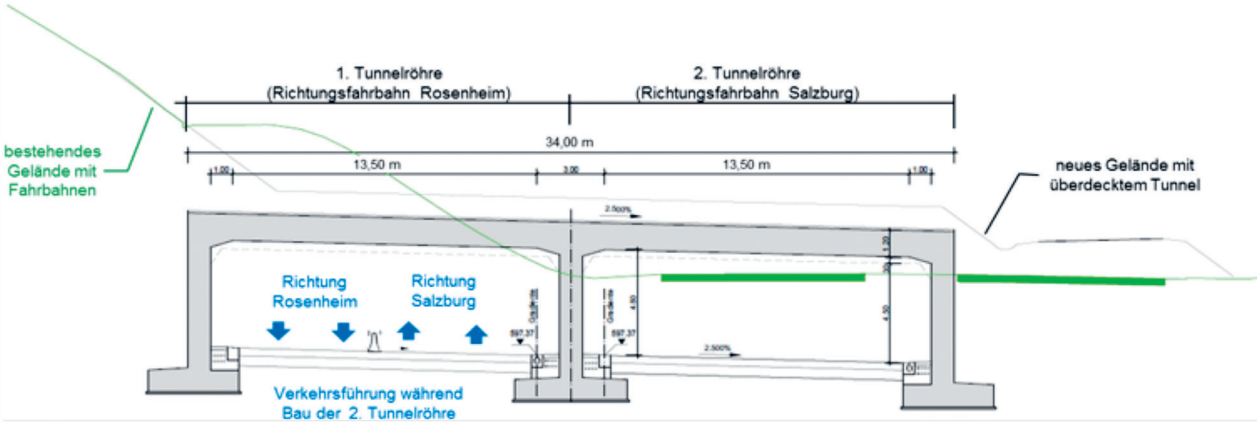
Die Regierung von Oberbayern leitete auf Antrag der Bayerischen Straßenbauverwaltung im Jahr 2014 das Planfeststellungsverfahren für den Streckenabschnitt Achenmühle bis Bernauer Berg ein. Sie erwartete, dieses bis Ende des Jahres 2017 abzuschließen.

In Höhe der Ortschaft Frasdorf plant das BMVI eine 590 m lange Lärmschutzeinhausung (Tunnel). Pro Fahrbahn ist eine Tunnelröhre mit drei Fahrstreifen und einem Seitenstreifen vorgesehen. Die Fahrbahnbreite beträgt damit 13,50 m je Tunnelröhre. Das BMVI begründet die Seitenstreifen damit, dass so in Bauzeiten der gesamte Verkehr mit je zwei Fahrstreifen auf einer Fahrbahn geführt werden kann (4+0-Verkehrsführung: vier Fahrstreifen in einer Tunnelröhre). Der Bau des Tunnels soll unmittelbar nach Rechtskraft des Planfeststellungsbeschlusses beginnen und nach etwa viereinhalb Jahren abgeschlossen sein (vgl. Abbildung 2.1).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Geplanter Querschnitt Tunnel Frasdorf mit 4+0-Verkehrsführung während der Bauzeit

Abbildung 2.1



Quelle: Autobahndirektion Südbayern, Ergänzungen durch Bundesrechnungshof.

Auf dem Streckenabschnitt Achenmühle bis Bernauer Berg lag die durchschnittliche Verkehrsbelastung im Jahr 2015 bei 62 700 Kfz pro Tag. Die temporären Spitzenbelastungen betrugen rund 100 000 Kfz pro Tag. Mit dem sechsstreifigen Ausbau werden ab dem Jahr 2030 durchschnittliche Verkehrsbelastungen von 65 000 Kfz pro Tag erwartet. Die temporär auftretenden Spitzenbelastungen sollen dann im Bereich des Tunnels Frasdorf bei bis zu 110 000 Kfz pro Tag liegen. Diese sind für etwa 24 Tage im Jahr vorhergesagt.

Einen Seitenstreifen sieht das Regelwerk bei diesen Verkehrsbelastungen in Tunneln regelmäßig nicht vor. Dieses knüpft an die durchschnittliche Verkehrsbelastung pro Tag an und nicht an Spitzenbelastungen. Erst ab durchschnittlich 110 000 Kfz pro Tag ist demnach ein Seitenstreifen vorzusehen.

2.2

Der Bundesrechnungshof hat angesichts der prognostizierten Verkehrsbelastung den Bau der beiden Seitenstreifen im Tunnel Frasdorf für verzichtbar gehalten. Zwar würde die dann verbleibende Fahrbahnbreite von 11,00 m für eine 4+0-Verkehrsführung in Bauzeiten nicht ausreichen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI daher einen Sonderquerschnitt mit 12,00 m Fahrbahnbreite empfohlen. Dieser Sonderquerschnitt ermöglicht in Bauzeiten eine regelkonforme und verkehrssichere 4+0-Verkehrsführung im Tunnelbereich.

Nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes ließen sich die Baukosten für den Tunnel Frasdorf mit dem Sonderquerschnitt um mindestens 6,7 Mio. Euro reduzieren.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI zudem vorgeschlagen, diesen Sonderquerschnitt in das bundesweite Regelwerk zu übernehmen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2.3

Das BMVI hat eingeräumt, dass mit dem vom Bundesrechnungshof empfohlenen Sonderquerschnitt eine 4+0-Verkehrsführung in Baustellen möglich sei. Es plane, den Sonderquerschnitt künftig bundesweit als Regellösung für 4+0-Verkehrsführungen in Tunneln vorzugeben. Andere Querschnitte könnten in begründeten Einzelfällen jedoch zum Einsatz kommen, wenn dies erforderlich und zweckmäßig sei.

Das BMVI sieht im Tunnel Frasdorf einen solchen Einzelfall und hält den größeren Querschnitt mit Seitenstreifen ausnahmsweise für vertretbar. Das BMVI begründet dies mit den von ihm erwarteten Spitzenbelastungen von bis zu 110 000 Kfz pro Tag. Diese seien während der Bauzeit mit einem größeren Querschnitt besser und verkehrssicherer abzuwickeln. Eine reduzierte Fahrbahnbreite würde zudem Planänderungen im laufenden Planfeststellungsverfahren bedingen. Der mit den Planänderungen verbundene enorme Zeitaufwand würde den Planfeststellungsbeschluss verzögern; dies rechtfertige die vorgesehene Ausnahme.

2.4

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass der Sonderquerschnitt für den Bau des Tunnels Frasdorf ausreichend ist. Dies hat auch das BMVI grundsätzlich eingeräumt. Die durchschnittliche Verkehrsbelastung im Regelbetrieb ist mit dem Sonderquerschnitt verkehrssicher zu bewältigen. Die vom BMVI prognostizierten Spitzenbelastungen sind während der Bauzeit des Tunnels nicht in der vollen Höhe zu erwarten. Sie sollen sich erst nach Fertigstellung des sechsstreifigen Ausbaus – ab dem Jahr 2030 – einstellen. Nach den Richtlinien für den Bau von Tunneln ist ein sechsstreifiger Querschnitt mit Seitenstreifen erst oberhalb einer durchschnittlichen Verkehrsbelastung von 110 000 Kfz pro Tag zweckmäßig. Ungeachtet dessen könnte die Verkehrssicherheit an den wenigen Tagen erwarteter Spitzenbelastungen bei Bedarf durch zusätzliche Maßnahmen weiter erhöht werden. So käme eine weiter reduzierte Geschwindigkeit in Betracht, welche sich auf den kurzen Baubereich des Tunnels beschränken ließe.

Eine Umplanung des Tunnels ist möglich, obwohl das Planfeststellungsverfahren bereits begonnen hat. Das Einsparpotenzial ist so hoch, dass selbst eine Verzögerung um wenige Monate in Kauf genommen werden kann. Das Planfeststellungsverfahren dauert wegen zahlreicher Einwendungen nach aktuellem Stand voraussichtlich bis Ende 2018. Die Umplanung des Fahrbahnquerschnittes dürfte vor diesem Hintergrund nicht besonders ins Gewicht fallen. Zudem sind damit einhergehende Eingriffe in Rechte Dritter oder zu schützende Rechtsgüter nicht ersichtlich.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur will anstelle von Gemeinden 7,2 Mio. Euro für einen neuen Autobahnanschluss zahlen
(Kapitel 1201)

3.0

Die Straßenbauverwaltung Niedersachsen plant eine neue Autobahnanschlussstelle. Mit ihr wollen zwei Gemeinden einen Gewerbepark an das überregionale Straßennetz anbinden. Das BMVI will 7,2 Mio. Euro für diese Anschlussstelle ausgeben, obgleich die Gemeinden eine vollständige Kostenübernahme zugesagt hatten.

3.1

Der Bund trägt die Ausgaben für den Bau, die Erhaltung und den Betrieb der Bundesfernstraßen. Die Straßenbauverwaltungen der Länder nehmen derzeit im Auftrag des Bundes diese Aufgaben wahr. Bis Anfang 2021 soll eine neu zu gründende Verkehrsinfrastrukturgesellschaft diese Aufgaben für Bundesautobahnen und einige Bundesstraßen übernehmen.

Die niedersächsische Straßenbauverwaltung plant den Bau einer Anschlussstelle Riester Damm an die Bundesautobahn A 1. Diese soll drei Kilometer südlich der bestehenden Anschlussstelle Neuenkirchen-Vörden entstehen. Die zusätzliche Anschlussstelle soll einen Gewerbepark verkehrlich optimal anbinden. Eine solche Anbindung soll Unternehmen veranlassen, den Gewerbepark als Standort zu wählen. Sie soll so die Vermarktungschancen der Betreibergesellschaft des Gewerbeparks verbessern. Gesellschafter der Betreibergesellschaft sind neben einem Bauunternehmen auch vier Gemeinden.

Der Bundesrechnungshof prüfte die geplante Anschlussstelle Riester Damm im Jahr 2017. Er stellte fest, dass zwei Gemeinden seit dem Jahr 1997 in ihren Flächennutzungsplänen (Bauleitplanung) den Gewerbepark ausweisen wollten. Der Gewerbepark würde zusätzlichen Verkehr verursachen. Deswegen müsse das überörtliche Straßennetz angepasst und ergänzt werden. Die Straßenbauverwaltung wies die Gemeinden im Jahr 1998 darauf hin, dass das BMVI neue Anschlussstellen sehr restriktiv behandle. Deshalb könne dafür keine Genehmigung des BMVI in Aussicht gestellt werden. Der Verkehr müsse über die vorhandene Anschlussstelle Neuenkirchen-Vörden bewältigt werden. Die Gemeinden hätten wegen ihrer Bauleitplanung alle Kosten für den Um- und Ausbau zu übernehmen. Die Gemeinden verpflichteten sich daraufhin vertraglich, alle aufgrund des Gewerbeparks erforderlichen überörtlichen verkehrlichen Maßnahmen zu finanzieren. Hierzu schlossen die Straßenbauverwaltung und die Gemeinden im Jahr 2002 eine schriftliche Vereinbarung. Die schriftliche Vereinbarung gilt auch im

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Verhältnis der Gemeinden zum Bund. Die Straßenbauverwaltung stimmte daraufhin der Änderung der Flächennutzungspläne zu. Nach der Vereinbarung waren die Anschlussstelle Neuenkirchen-Vörden und die Landesstraße 76 auszubauen. Alternativ sah sie, vorbehaltlich der Zustimmung des BMVI, eine zusätzliche Anschlussstelle Riester Damm vor. Gemäß § 7 der Vereinbarung ist das Ausbaukonzept bei wesentlichen Änderungen des Verkehrsaufkommens zu überprüfen. Den Nachweis wesentlicher Änderungen müssen die Gemeinden erbringen.

Im April 2013 legte die Straßenbauverwaltung dem BMVI einen Antrag des Landkreises für eine neue Anschlussstelle Riester Damm vor. Die bisherige Gemeindestraße „Riester Damm" sollte als Kreisstraße ausgebaut und mit der A 1 verknüpft werden. Die Kosten seien nach dem Bundesfernstraßengesetz zwischen Bund und Landkreis zu teilen. Die Vereinbarung aus dem Jahr 2002 zwischen den Gemeinden und der Straßenbauverwaltung erwähnten Landkreis und Straßenbauverwaltung nicht. Das BMVI stimmte der Kostenbeteiligung des Bundes grundsätzlich zu. Anfang 2017 legte die Straßenbauverwaltung dem BMVI die Planung für die neue Anschlussstelle zur Zustimmung vor. Der Bund soll danach 7,2 Mio. Euro tragen.

3.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass die Straßenbauverwaltung den Bund nicht über die Vereinbarung informierte. Das BMVI hätte einer Kostenbeteiligung des Bundes an der neuen Anschlussstelle nicht zustimmen dürfen. Denn gemäß § 34 Bundeshaushaltsordnung dürfen Ausgaben nur soweit geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Die Gemeinden haben sich verpflichtet, alle aufgrund des Gewerbeparks erforderlichen verkehrlichen Maßnahmen zu finanzieren. Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert, der Entwurfsplanung für die neue Anschlussstelle erst zuzustimmen, wenn die Gemeinden die Kosten übernehmen.

3.3

Das BMVI hat erwidert, ein neues Gewerbegebiet mit zusätzlichen Verkehrsströmen verpflichte die Initiatoren nicht, eine Anschlussstelle zu finanzieren. Auch die 2002 geschlossene Vereinbarung verpflichte die Gemeinden dazu nicht. Die Vereinbarung regle den Anschluss des Gewerbeparks an die Landesstraße 76 und den Ausbau der Anschlussstelle Neuenkirchen-Vörden. Sie stelle eine neue Anschlussstelle nur vage als Alternative zum sehr detailliert beschriebenen Umbau der vorhandenen Anschlussstelle dar. Das BMVI leite daraus ab, dass der Bau der zusätzlichen Anschlussstelle nicht Bestandteil der Vereinbarung sein sollte. Er sei nur nachrichtlich aufgenommen worden. Außerdem konnten die detaillierten Planungen der Vereinbarung nicht umgesetzt werden. Denn sie hätten nicht die erforderliche Verkehrsqualität erreicht. Stattdessen wurden eigenständige Planungen für die neue Anschlussstelle Riester Damm aufgenommen. Die Kostentragung richte sich nach § 12 Bundesfernstraßengesetz.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Das BMVI hat auch mitgeteilt, die positive wirtschaftliche Entwicklung der Region stelle zusätzliche Anforderungen an die Infrastruktur. Durch eine Neuordnung des Straßennetzes seien wesentliche Grundlagen der Vereinbarung entfallen. Der „Riester Damm" werde bereits jetzt für den überörtlichen Verkehr genutzt. Die Fernverkehrsbedeutung sei in dem Antrag für die neue Anschlussstelle Riester Damm ausführlich beschrieben und vom BMVI bestätigt worden.

3.4

Der Bundesrechnungshof hält die Argumente des BMVI nicht für überzeugend. Die Anschlussstelle dient vorrangig der Attraktivität des Gewerbeparks. Verkehr soll durch sie erst entstehen, wenn sich Unternehmen wegen der guten Anbindung im Gewerbepark niederlassen. Der Bundesrechnungshof sieht keinen Bedarf, die Interessen einer Betreibergesellschaft mit Bundesmitteln auf diese Weise zu fördern.

Die Gemeinden hatten sich zudem vertraglich verpflichtet, sämtliche Kosten für die Anpassung des Verkehrsnetzes zu übernehmen. Im Gegenzug stimmte die Straßenbauverwaltung den Flächennutzungsplänen mit dem Gewerbepark zu. Die Vereinbarung erwähnt unter der Überschrift „Erforderliche Baumaßnahmen", dass die neue Anschlussstelle möglich ist. Die Verpflichtung der Gemeinden, sämtliche Baukosten zu übernehmen, erstreckt die Vereinbarung ausdrücklich auch auf die neue Anschlussstelle. Wie ausführlich diese beschrieben ist, ist nicht relevant.

Der Bund muss selbst dann nicht die Kosten tragen, wenn die bisherigen Planungen nicht für das Verkehrsaufkommen ausreichen. Denn in diesem Fall greift § 7 der Vereinbarung. Danach ist das Ausbaukonzept bei wesentlichen Änderungen des Verkehrsaufkommens zu überprüfen. Nachweisen müssten einen solchen Überprüfungsbedarf die Gemeinden. Sie führten einen solchen Nachweis nicht.

Die vom BMVI erwähnte Neuordnung des Straßennetzes war schon immer Bestandteil der Bauleitplanung. Deshalb können durch sie auch nicht die wesentlichen Grundlagen der Vereinbarung entfallen. Die Straße Riester Damm verbindet nur kleinere Siedlungen und ist für den Fernverkehr nicht geeignet. Der Fernverkehr nutzt andere, geeignetere Straßen und erreicht über die Anschlussstelle Neuenkirchen-Vörden die A 1.

Die Gemeinden müssen daher die Kosten für den Bau der zusätzlichen Anschlussstelle vollständig übernehmen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4 Straßenbau: Land wälzt Entsorgungskosten in Millionenhöhe für krebserregende pechhaltige Baustoffe auf den Bund ab (Kapitel 1201)

4.0

Die Straßenbauverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen hat in den vergangenen Jahren 145 000 Tonnen pechhaltige Baustoffe aus Landesstraßen ausgebaut, wiederaufbereitet und anschließend in Bundesfernstraßen eingebaut. Dadurch wälzte sie Kosten von schätzungsweise 7 Mio. Euro für die Entsorgung dieser gesundheitsgefährdenden und umweltschädlichen Stoffe auf den Bund ab. Denn werden die Bundesfernstraßen in Zukunft saniert, muss dieses Material wieder ausgebaut und teuer entsorgt werden. Die Kosten hierfür trägt dann aber der Bund als Eigentümer der Bundesfernstraßen. Das BMVI hat bislang keine Maßnahmen ergriffen, um den Schaden vom Bund abzuwenden.

4.1

Verwendung pechhaltiger Straßenbaustoffe
Pechhaltige Straßenbaustoffe enthalten teer- oder pechhaltige Bindemittel in einer hohen Konzentration. Sie sind daher umweltschädlich und gesundheitsgefährdend; sie gelten sogar als krebserregend. Dennoch wurde in dem Straßennetz bundesweit bis in die 1980er-Jahre hinein etwa eine Milliarde Tonnen pechhaltiger Asphalt verbaut. Bei der Erneuerung dieser Straßen müssen zunächst die alten Schichten abgetragen werden. Dabei fällt sogenannter Straßenaufbruch an, der zum Teil pechhaltige Stoffe enthält. Bis Ende 2017 konnte dieser Aufbruch nach einer Aufbereitung auch wieder in Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen) eingebaut werden.

Pechhaltige Baustoffe sind gefährlicher Abfall
Bund und Länder sind für den ordnungsgemäßen Umgang mit pechhaltigem Straßenaufbruch aus ihren jeweiligen Straßen verantwortlich. Dabei ist dieser Aufbruch gefährlicher Abfall. Im Umgang mit solchen Abfällen müssen Bund und Länder strenge Auflagen erfüllen. So sind gemäß Kreislaufwirtschaftsgesetz jährlich Mengenbilanzen mit den Angaben über Art, Menge, Herkunft und Verbleib der Abfälle zu erstellen.

Im Abfallrecht gilt zudem das Verursacherprinzip. Jeder Abfallbesitzer ist für seine Abfälle zuständig. Für den Bereich des Straßenbaus bedeutet das, dass jeder Baulastträger – Bund, Land, Kreis oder Kommune – für seine Abfälle aus dem Straßenbau Sorge zu tragen hat.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Straßenbauverwaltungen der Länder (Straßenbauverwaltungen) verwalten die Landesstraßen und im Auftrag des Bundes derzeit auch noch die Bundesfernstraßen. Sie sind damit für alle Aufgaben im Zusammenhang mit dem Bau, der Erhaltung und dem Betrieb dieser Straßen zuständig. Bis Anfang 2021 soll eine neu zu gründende Verkehrsinfrastrukturgesellschaft diese Aufgaben für die Bundesautobahnen und einige Bundesstraßen übernehmen.

Prüfungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat die Verwendung pechhaltiger Straßenbaustoffe bei dem Bau und der Sanierung von Bundesfernstraßen in den vergangenen Jahren wiederholt geprüft. Dabei stellte er fest, dass die Straßenbauverwaltungen die Mengenbilanzen häufig nicht in der vorgeschriebenen Weise führten. Zudem bauten sie insgesamt mehr pechhaltige Straßenbaustoffe in Bundesfernstraßen ein, als sie zuvor aus diesen ausgebaut hatten. Der Mehreinbau stammte aus Landesstraßen.

Der Bundesrechnungshof kritisierte, dass die Länder auf diese Weise die späteren Entsorgungskosten für den gefährlichen Abfall auf den Bund abwälzten. Zudem wies er darauf hin, dass die Gesamtmenge pechhaltiger Straßenbaustoffe seit Jahren zunahm, weil diese Baustoffe beim Ausbau und bei der Wiederaufbereitung mit nicht kontaminiertem Material vermischt wurden.

Der Bundesrechnungshof berichtete hierüber wiederholt in seinen Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, zuletzt im Jahr 2013 (vgl. Bemerkungen 2013 – Weitere Prüfungsergebnisse –, Bundestagsdrucksache 18/1220 Nr. 5). Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nahm die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis und forderte das BMVI auf, mit Blick auf den Mehreinbau durch die Länder eine Regelung zu treffen, um die finanziellen Nachteile des Bundes auszugleichen. Zudem sollte das BMVI dafür sorgen, dass künftig keine krebserregenden Stoffe mehr in Bundesfernstraßen eingebaut werden. Das BMVI entschied daher, dass pechhaltige Straßenbaustoffe ab dem Jahr 2018 nicht mehr in Bundesfernstraßen eingebaut werden dürfen.

Der Bundesrechnungshof sagte zu, die Angelegenheit weiter zu beobachten. Vor diesem Hintergrund prüfte er anschließend die Mengenbilanzen der Straßenbauverwaltung Nordrhein-Westfalen (NRW). Diese ist seit dem Jahr 2003 verpflichtet, im Umgang mit pechhaltigen Straßenbaustoffen Mengenbilanzen getrennt nach den Baulastträgern Bund und Land zu führen. Darin gibt sie für jedes Jahr an, wie viele Tonnen pechhaltiges Material sie aus Bundesfernstraßen ausgebaut und dann entsorgt oder nach einer Aufbereitung wieder in Bundesfernstraßen eingebaut hat.

Für seine Prüfung zog der Bundesrechnungshof die Mengenbilanzen für die Jahre 2003 bis 2016 heran. Er stellte fest, dass die Straßenbauverwaltung NRW bis Ende 2010 etwa 145 000 Tonnen pechhaltige Baustoffe aus Landesstraßen ausgebaut, wiederaufbereitet und danach in Bundesfernstraßen eingebaut hatte. Diesen Mehreinbau glich die Straßenbauverwaltung NRW auch in den Folgejahren bis Ende 2016 nicht aus.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4.2

Der Bundesrechnungshof hat den Mehreinbau von 145 000 Tonnen in Bundesfernstraßen kritisiert. Er hat dargelegt, dass das Land NRW auf diese Weise seine Lasten auf den Bund abgewälzt hat. Denn der Bund als Eigentümer der Bundesfernstraßen muss bei einer künftigen Sanierung für die Entsorgung des pechhaltigen Abfalls aufkommen. Hierfür wäre nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz aber das Land NRW verantwortlich gewesen. Bei Entsorgungskosten von geschätzt 50 Euro je Tonne ergeben sich finanzielle Nachteile für den Bund von etwa 7 Mio. Euro. Daher hat der Bundesrechnungshof das BMVI und die Straßenbauverwaltung NRW aufgefordert, für einen Ausgleich zu sorgen.

4.3

Das BMVI und die Straßenbauverwaltung NRW sind dieser Forderung des Bundesrechnungshofes nicht nachgekommen. Sie verwiesen darauf, dass die bis Ende 2017 praktizierte Wiederaufbereitung und erneute Verwendung der pechhaltigen Straßenbaustoffe den geltenden Regelungen und auch den Vorgaben des Kreislaufwirtschaftsgesetzes entsprochen habe. Im Übrigen habe die Straßenbauverwaltung NRW in dem Gesamtzeitraum 2003 bis 2016 sogar 10 000 Tonnen mehr pechhaltige Stoffe aus Bundesfernstraßen aus- als wieder eingebaut. Dieser Mehrausbau habe dem Bund Ende 2016 auf seinen Lagerplätzen zur Verfügung gestanden. Die Gesamtbilanz sei somit nahezu ausgeglichen.

Darüber hinaus hat das BMVI erklärt, dass ein Massenausgleich bei pechhaltigen Baustoffen innerhalb der gleichen Baumaßnahme regelmäßig nicht im selben Jahr möglich sei. Daher sei eine überjährige Betrachtung notwendig. Der vom Bundesrechnungshof anhand der Mengenbilanzen theoretisch ermittelte Mehreinbau könne daher nicht mit einem realen Schaden für den Bund gleichgesetzt werden. Zudem habe der Bundesrechnungshof seine Kostenermittlung nicht auf eine verbindliche Grundlage gestützt. Es sei außerdem fraglich, ob und zu welchem Zeitpunkt im Lebenszyklus einer Straße die pechhaltigen Baustoffe wieder ausgebaut und dann entsorgt werden müssten.

4.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Die jetzige Verteilung der Sanierungsrisiken bei den Bundesfernstraßen im Land NRW ist für den Bund nachteilig. Denn der Bund muss bei einer Sanierung dieser Straßen auch den pechhaltigen Abfall entsorgen, der ursprünglich aus Landesstraßen stammt. Ausweislich der Mengenbilanzen der Straßenbauverwaltung NRW handelt es sich hierbei um einen tatsächlichen und nicht nur um einen theoretischen Mehreinbau in Bundesfernstraßen von insgesamt 145 000 Tonnen. Weil dieses pechhaltige Material nach der Aufbereitung nicht wieder in Landesstraßen eingebaut wurde,

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

ist dem Land NRW ein finanzieller Vorteil von 7 Mio. Euro zulasten des Bundes entstanden. Diese Kostenschätzung basiert auf den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes aus seinen Prüfungen in den vergangenen Jahren.

Die Straßenbauverwaltung NRW hat ab dem Jahr 2011 etwa 155 000 Tonnen pechhaltiges Material aus Bundesfernstraßen ausgebaut und den jeweils bauausführenden Unternehmen übereignet. Dieses Material wurde damit an Dritte abgegeben und muss nicht zurückgenommen werden. Lediglich 10 000 Tonnen hiervon wurden – so die Straßenbauverwaltung NRW – gelagert. Für die Abgabe an Dritte fielen Kosten an, die der Bund getragen hat. Letztendlich wurde das pechhaltige Material nicht in Landesstraßen eingebaut. Anders als in den Berechnungen des BMVI und der Straßenbauverwaltung NRW darf es daher auch nicht mit dem überschüssigen Material aus Landesstraßen verrechnet werden, das in Bundesfernstraßen eingebaut wurde.

Das BMVI muss nunmehr unverzüglich den Ausgleich für den Mehreinbau von pechhaltigen Baustoffen in Bundesfernstraßen mit dem Land NRW regeln, um eine finanzielle Benachteiligung des Bundes auszuschließen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

5 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur verschleppt jahrelang Rückforderung von Geldern

(Kapitel 1201 Titel 741 17)

5.0

Seit dem Jahr 2013 gelingt es dem BMVI nicht, die Rückzahlung von 1,2 Mio. Euro vom Land Berlin zu erreichen. Diese Mittel hatte das Land für Naturschutzmaßnahmen erhalten. Es verwendete sie jedoch für andere Zwecke. Das BMVI hat die Mittel nicht mit dem nötigen Nachdruck zurückgefordert. Sollte das Land weiterhin nicht zahlen, empfiehlt der Bundesrechnungshof, diesen Betrag mit anderen Zahlungen des Bundes an das Land Berlin zu verrechnen. Einen ähnlichen Fall hatte der Bundesrechnungshof bereits in der Vergangenheit kritisiert. Er hält es für erforderlich, dass das BMVI sein Rückforderungsmanagement verbessert.

5.1

Der Bundesrechnungshof forderte das Land Berlin erstmalig im Jahr 2008 auf, dem Bund 2 Mio. Euro zu erstatten und informierte das BMVI. Diese Mittel hatte das Land für Naturschutzmaßnahmen erhalten, jedoch für andere Zwecke verwendet. Das Land Berlin zahlte lediglich 790 000 Euro zurück. Im Jahr 2013 bat der Bundesrechnungshof das BMVI, den noch ausstehenden Betrag vom Land Berlin endlich zurückzufordern. Das BMVI führt seitdem einen ergebnislosen Dialog mit dem Land über die Rückzahlung der zweckentfremdeten Mittel.

Diesen Verhandlungen liegt ein Sachverhalt aus dem Straßenbau zugrunde. Das Land Berlin hatte in den Jahren 1995 bis 2000 den 14. Bauabschnitt der Bundesautobahn A 100 errichten lassen. Die Trasse ist insgesamt 2,6 km lang und verläuft auf einer Länge von 1,7 km in einem Tunnel. Der Bau der Autobahn griff auch in Grünflächen ein. Dafür musste das Land Berlin Ausgleich bzw. Ersatz schaffen. Das Bundesnaturschutzgesetz sieht solche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (Kompensationsmaßnahmen) in § 15 Absatz 2 vor. Das Land Berlin plante, auf der Tunneloberfläche innerstädtische Parkanlagen mit gestalterisch aufwendigen Stadtplätzen zu errichten. Das BMVI genehmigte die Planungen. Es nahm davon die Gestaltungsmaßnahmen ausdrücklich aus, die über die Neuanlage von Biotopstrukturen hinausgingen. Als Beispiele hierfür nannte das BMVI u. a. die künstlerisch aufwendige Gestaltung der Platzbereiche.

Das Land Berlin baute schließlich mit Bundesmitteln auf dem Tunnel eine Parkanlage mit einem Geh- und Radwegenetz. Außerdem ließ es dort Spiel- und Sportplätze errichten. Auf den Rasenflächen und Stadtplätzen der Parkanlage baute es zudem Granitblöcke als dekorative Elemente ein. Die neuen Stadtplätze fasste es

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

mit teuren, klinkerverblendeten Mauern ein. Seit der Fertigstellung im Jahr 2000 trägt der Bund auch die Kosten für die Abfallbeseitigung und für die Instandhaltung von Parkbänken.

5.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2008 die Kompensationsmaßnahmen für den 14. Bauabschnitt der A 100 geprüft. Er hat festgestellt, dass die Spiel- und Sportplätze auf dem Tunnel keine Kompensationsmaßnahmen im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes waren. Er erreichte, dass das Land 790 000 Euro für die Spiel- und Sportplätze erstattete. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes waren auch die Granitblöcke und die Mauern keine Kompensationsmaßnahmen, sondern dienten nur der künstlerischen Platzgestaltung. Daher waren sie nicht vom BMVI genehmigt. Auch waren die Abfallentsorgung und die Instandhaltung der Parkbänke nicht für die Neuanlage der Biotopstrukturen erforderlich. Diese Kosten hätte das Land Berlin folglich nicht aus dem Bundeshaushalt begleichen dürfen. Der Bundesrechnungshof hat das BMVI eingeschaltet und es aufgefordert, den noch ausstehenden Betrag vom Land Berlin zurückzufordern.

5.3

Das BMVI hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes dem Grunde nach bestätigt. Es hat seit dem Jahr 2013 zunächst zwei Jahre ergebnislos mit dem Land Berlin verhandelt. Im Jahr 2015 hat es dann 1,2 Mio. Euro für die Granitblöcke und Klinkermauern sowie für die Instandhaltung der Parkbänke und für die Abfallentsorgung zurückgefordert. Im Jahr 2016 hat das BMVI sich bereiterklärt, den Rückzahlungsbetrag auf rund 900 000 Euro zu reduzieren. Dafür hätte das Land Berlin nachweisen müssen, dass der Bund für die Granitblöcke und Klinkermauern einen zu hohen Betrag angesetzt hatte. Einen solchen Nachweis hat das Land nicht erbracht. Es hat lediglich die Zahlung von 455 000 Euro für die Granitblöcke und die Klinkermauern angeboten. Diesen Betrag hat es jedoch dem Bund bisher nicht erstattet. Rückzahlungen für die Instandhaltung der Parkbänke und die Entsorgung der Abfälle hat das Land Berlin abgelehnt. Das BMVI hat nichts Weiteres unternommen, um die ausstehenden 1,2 Mio. Euro zu erhalten.

5.4

Die Verhandlungen zwischen dem BMVI und dem Land Berlin über die Rückzahlung dauern seit Jahren an. Solche langen Bearbeitungszeiträume hatte der Bundesrechnungshof bereits in der Vergangenheit kritisiert. In einem Bemerkungsbeitrag (vgl. Bemerkungen 2015 – Weitere Prüfungsergebnisse-, Bundestagsdrucksache 18/8100 Nr. 5) griff er im Frühjahr 2016 einen ähnlichen Fall auf: Das BMVI hatte einen Rückforderungsbetrag von über 4,8 Mio. Euro seit zwei Jahren nicht von einer Straßenbauverwaltung zurückgefordert. Diesen Bemer-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

kungsbeitrag nahm der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zustimmend zur Kenntnis. Gleichwohl hat es das BMVI bis heute nicht erreicht, dass das betroffene Land die Mittel erstattet.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das BMVI sein Rückforderungsmanagement verbessert. Es sollte nunmehr die Verhandlungen mit dem Land Berlin zu den Kompensationsmaßnahmen beenden. Es wird dafür sorgen müssen, dass der Bund zeitnah die ausstehenden 1,2 Mio. Euro erhält. Sollte das Land Berlin nicht zahlen, empfiehlt der Bundesrechnungshof, die offene Forderung mit Zahlungen an das Land Berlin zu verrechnen. Hierfür bieten sich die Zweckausgaben zur Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht an.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

6 Mit verfügbaren Haushaltsmitteln mehr Lkw-Parkplätze bauen
(Kapitel 1201 Titel 741 31)

6.0

Das BMVI hat nicht sichergestellt, dass die Straßenbauverwaltungen der Länder Parkplätze für Lkw an Bundesautobahnen wirtschaftlich planen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt bessere Vorgaben und eine konsequente Genehmigungspraxis. So könnten mit den verfügbaren Haushaltsmitteln durch Neu- und Ausbau von Rastanlagen mehr Parkplätze entstehen.

6.1

Die Straßenbauverwaltungen der Länder (Straßenbauverwaltungen) planen und bauen im Auftrag des Bundes Rastanlagen an Bundesfernstraßen. Hierzu hat der Bund mit der „Empfehlung für Rastanlagen an Straßen" allgemeine Planungsgrundsätze (Planungsgrundsätze) erlassen. Diese sehen mehrere Untersuchungsschritte vor. Die Straßenbauverwaltungen legen Unterlagen vor, damit das BMVI beurteilen kann, ob das Vorhaben technisch machbar und rechtlich durchführbar ist. Ist dies der Fall, erteilt es die haushaltsrechtliche Genehmigung.

Im Jahr 2008 stellte das BMVI fest, dass es zu wenig Parkplätze für Lkw an Bundesautobahnen gab. Daraufhin investierte es in den Jahren 2009 bis 2016 rund 900 Mio. Euro, um durch den Neu- und Ausbau von Rastanlagen zusätzliche Parkplätze zu schaffen.

Die Standortermittlung
Der erste Untersuchungsschritt ist die Standortermittlung. Bei dieser prüfen die Straßenbauverwaltungen, ob potenzielle Standorte die Anforderungen an eine Rastanlage erfüllen. Offensichtliche „Kostentreiber" wie tiefe Einschnitte, hohe Dämme oder ein aufwendiger Anschluss an das Abwassersystem können sie hier vermeiden. Eine systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fordern die Planungsgrundsätze dagegen für diesen Arbeitsschritt nicht.

Das Standortkonzept
Es folgt das Standortkonzept. Es legt fest, wie die Funktionsbereiche (Tankstelle, Raststätte, Parkplätze, Betriebsanlagen) auf dem ausgewählten Gelände angeordnet werden. Dazu kommen meist mehrere Alternativen in Betracht. Nach den Planungsgrundsätzen ist sicherzustellen, dass die betrieblichen Arbeiten – etwa Reinigung oder Winterdienst – wirtschaftlich durchführbar sind. Darüber hinausgehende Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit der Ausbauvarianten sehen die Planungsgrundsätze nicht vor.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Soweit die Straßenbauverwaltungen mögliche Ausbauvarianten verglichen, berücksichtigten sie Ausgaben lediglich für Bau und Grunderwerb. Weitere Ausgaben im gesamten Lebenszyklus, etwa für Betrieb und Unterhaltung berücksichtigten sie nicht. Sie bewerteten die Ausgaben meist nicht monetär und mit einer geringen Gewichtung.

Der Vorentwurf
Im Vorentwurf konkretisieren die Straßenbauverwaltungen schließlich ihre Planungen und legen alle relevanten technischen Details der Rastanlage fest. Sie müssen Boden- und Lärmschutzgutachten beifügen und die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme nachweisen. Diese ist vom BMVI zu prüfen.

Die vom Bundesrechnungshof geprüften Unterlagen enthielten vielfach keine Gutachten zur Bodenqualität und/oder zum Lärmschutz. Auch enthielten sie meist keine über die Ergebnisse der Standortermittlung und der Standortkonzepte hinausgehenden Aussagen zur Wirtschaftlichkeit. Nur in Einzelfällen wogen die Straßenbauverwaltungen die Wirtschaftlichkeit verschiedener Ausbaustandards gegeneinander ab. Auch in diesem späten Planungsstadium stellten sie nur die Ausgaben für Bau und Grunderwerb dar. Auch hier deckten die betrachteten Ausgaben nicht den gesamten Lebenszyklus ab.

Genehmigungspraxis des BMVI
Das BMVI genehmigte Standortermittlungen, Standortkonzepte und Vorentwürfe der Straßenbauverwaltungen, ohne Wirtschaftlichkeitsnachweise zu fordern. Auch wenn die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unvollständig waren oder methodische Fehler aufwiesen, hinterfragte es die Planungen nicht. Selbst Ausgaben von 60 000 Euro pro Lkw-Stellplatz nahm das BMVI hin, obwohl es zuvor durchschnittliche Ausgaben von 30 000 bis 40 000 Euro ermittelt hatte. Wiederholt schritt es auch nicht ein, wenn die Straßenbauverwaltungen von allgemeinen Baustandards abwichen und teurere Bauweisen vorsahen. Boden- und Lärmschutzgutachten forderte es nicht ein.

6.2

Der Bundesrechnungshof stellt ausdrücklich nicht den Bedarf an zusätzlichen Parkplätzen für Lkw infrage. Nach § 7 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) sind aber für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Diese müssen Aussagen zu den Nutzen und Kosten aller Handlungsvarianten enthalten und sie grundsätzlich monetär bewerten. Nur so kann sichergestellt werden, dass mit den verfügbaren Haushaltsmitteln möglichst viele der benötigten Parkplätze gebaut werden.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Straßenbauverwaltungen keine angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführten. So hätten sie neben den Ausgaben für den Grunderwerb und den Bau auch solche für Erhalt und Betrieb berücksichtigen müssen. Die Abwägungen der Straßenbauverwaltungen waren nicht geeignet, die wirtschaftlichste Alternative zu ermitteln.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Eine Ursache hierfür hat der Bundesrechnungshof in den Planungsgrundsätzen gesehen. Aus ihnen geht nicht hervor, dass sowohl bei der Standortfestlegung als auch beim Standortkonzept bereits Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind nach der BHO auch dann gefordert, wenn die Ausgaben noch nicht detailliert ermittelt werden können.

Das BMVI hat nach Ansicht des Bundesrechnungshofes auch mit seiner Genehmigungspraxis nicht auf die Einhaltung des § 7 BHO hingewirkt. Das BMVI hat in keinem Verfahrensschritt seine Aufsichtsaufgaben hinreichend wahrgenommen. Es hat die Wirtschaftlichkeit selbst dann nicht hinterfragt, wenn es konkrete Anhaltspunkte für Zweifel am Ergebnis gab. So ist es nicht eingeschritten, wenn Unterlagen fehlten, von Baustandards abgewichen wurde oder die Kosten pro Stellplatz deutlich über dem Durchschnitt lagen.

6.3

Das BMVI hat die Auffassung vertreten, die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahmen sei durch die vorgegebenen Planungsgrundsätze gewährleistet. Der Nutzen von Rastanlagen lasse sich nicht monetarisieren. Gleichzeitig hat es dargelegt, ihm komme es vor allem darauf an, zügig Parkplätze zu schaffen. Die Wirtschaftlichkeit werde diesem Ziel im Einzelfall untergeordnet. Das BMVI hat weiter ausgeführt, es habe sich bei der Prüfung der vorgelegten Unterlagen vor allem darauf beschränkt, die technischen Merkmale sowie die baurechtlichen Fragen zu prüfen. Außerdem habe es die Ausgaben für Grunderwerb und Bau und deren Zuordnung plausibilisiert. Die durchschnittlichen Ausgaben pro Lkw-Stellplatz seien als maßgebende Vergleichsgröße ungeeignet.

6.4

Das BMVI verkennt die Bedeutung angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie die methodischen Anforderungen an diese. Das schlägt sich bereits in den Planungsgrundsätzen nieder. Nach diesen müssen die Straßenbauverwaltungen die Wirtschaftlichkeit erst nachweisen, wenn sie wesentliche Parameter der neuen Rastanlage bereits festgelegt haben. Diese Parameter bestimmen aber zu großen Teilen, ob das Bauvorhaben überhaupt wirtschaftlich sein kann.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI künftig haushaltskonform handelt. Es muss Planungsgrundsätze erlassen, die von der ersten Entscheidung an aufeinander aufbauende, § 7 BHO genügende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verlangen. Von den Straßenbauverwaltungen muss es bei allen Planungsschritten angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einfordern und prüfen. Sofern es wichtig ist, zügig zu bauen, ist dies in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen. Es ist hingegen nicht sachgerecht, die Wirtschaftlichkeit diesem Ziel unterzuordnen. Nicht monetär bewertbare Aspekte, wie z. B. der Nutzen einer Rastanlage, können mittels einer Nutzwertanalyse bewertet werden.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Bundesrechnungshof hat nicht gefordert, die Wirtschaftlichkeit an den Ausgaben pro Lkw-Stellplatz festzumachen. Dieser Wert kann jedoch Anlass sein, die Wirtschaftlichkeit besonders kritisch zu hinterfragen. Zentrales Anliegen des Bundesrechnungshofes ist es, dass mit den verfügbaren Haushaltsmitteln möglichst viele der benötigten Parkplätze gebaut werden.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

7 Schlechtes Projektmanagement verzögert und verteuert Modernisierung von Fregatten gravierend

(Kapitel 1405 Titel 554 12)

7.0

Die Bundeswehr hat bei der Modernisierung von IT-Systemen auf Schiffen Fehler im Projektmanagement gemacht. Sie beschrieb die Leistung nicht detailliert genug und vereinbarte ungünstige Abnahmekriterien. In der Folge verzögerte sich die Modernisierung um mehrere Jahre. Die Kosten pro Schiff verfünffachten sich von 6 Mio. auf 30 Mio. Euro.

7.1

Modernisierung des Einsatzsystems auf Fregatten

Die Bundeswehr steuert den Einsatz von Sensoren (z. B. Radaranlagen) und Waffen auf ihren Schiffen mithilfe von IT-Systemen (Einsatzsysteme). Diese modernisiert die Bundeswehr regelmäßig. Dies ist insbesondere dann notwendig, wenn die Systeme nicht mehr mit Ersatzteilen versorgt werden können.

Im Jahr 2003 beschloss das BMVg, die Einsatzsysteme auf den zwölf Fregatten der Klassen 122 und 123 zu modernisieren. Die Bundeswehr schloss hierzu im September 2005 einen Vertrag. Demnach sollte der Auftragnehmer die Hardware des Einsatzsystems austauschen und eine neue Software entwickeln und implementieren. Er sollte die Arbeiten im Jahr 2011 abschließen.

Um die komplexen funktionalen Anforderungen an die Einsatzsysteme zu beschreiben, erstellte die Bundeswehr zunächst eine „Compliance-List". Diese übersandte sie dem Auftragnehmer. Der Auftragnehmer markierte in der „Compliance-List", welche Anforderungen er erfüllen kann und welche nicht. Die so veränderte „Compliance-List" wurde Bestandteil des Vertrages zwischen der Bundeswehr und dem Auftragnehmer. Der Vertrag enthielt keine detaillierte Beschreibung, wie die einzelnen Anforderungen zu verstehen sind.

Das Einsatzsystem sollte anhand ausgewählter Szenarien geprüft werden, die der Auftragnehmer zu Beginn der Vertragslaufzeit entwickeln sollte. Der Vertrag enthielt auch Regelungen für ein Qualitätsmanagement. Die hierin beschriebenen

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Maßnahmen zur Qualitätssicherung bewertete die Bundeswehr später als unzureichend.

Reduzierung des Vertragsumfangs
Im Jahr 2008 änderten die Bundeswehr und der Auftragnehmer den Vertrag. Statt zwölf Schiffe sollte der Auftragnehmer nur noch die vier Fregatten der Klasse 123 modernisieren. Außerdem vereinbarten die Vertragspartner zusätzliche Maßnahmen zur Qualitätssicherung, z. B. verbesserte Analysen der Programmcodes.

Modernisierung, Abnahme und Erprobung auf dem ersten Schiff
Im Jahr 2010 stellte die Bundeswehr dem Auftragnehmer das erste Schiff für die Arbeiten bereit. Dieser modernisierte das Einsatzsystem und stellte es zur Abnahme vor. Die Bundeswehr prüfte das neue Einsatzsystem anhand der vorab entwickelten Szenarien. Im Juli 2011 nahm die Bundeswehr das Einsatzsystem auf dem ersten Schiff ab. Damit begann die Gewährleistungsfrist und die Beweislast für alle später festgestellten Mängel ging auf den Bund über. Die Bundeswehr bezahlte alle für das erste Schiff vereinbarten Leistungen.

Anschließend testete die Bundeswehr das neue Einsatzsystem auf dem ersten Schiff unter einsatznahen Bedingungen. Dabei verwendete sie auch andere als die vom Auftragnehmer entwickelten Szenarien. Diese Einsatzprüfung scheiterte, u. a. wegen sicherheitsrelevanter Fehler in der Software. Daraufhin setzte die Bundeswehr die Modernisierung der Einsatzsysteme auf den drei weiteren Fregatten aus. Der Auftragnehmer bemühte sich zunächst erfolglos, die Mängel abzustellen. Weitere Einsatzprüfungen in den Jahren 2012 und 2014 scheiterten.

Im Jahr 2013 prüfte die Bundeswehr, ob sie die Modernisierung abbrechen soll. Sie hielt eine Rückabwicklung des Projektes jedoch für aussichtslos. Schadenersatzansprüche gegen den Auftragnehmer könne sie nicht geltend machen, weil die Anforderungen an die Software nur unzureichend beschrieben seien und Interpretationsspielräume bei der Umsetzung zuließen. Die Bundeswehr führte das Projekt daher weiter.

Eine vierte Einsatzprüfung im Mai 2016 war erfolgreich. Noch verbliebene Mängel – sogenannte Restpunkte – sollten bis zum Jahr 2018 abgestellt werden.

Kostensteigerung
Der Vertrag aus dem Jahr 2005 sah 69 Mio. Euro für die Modernisierung der Einsatzsysteme auf zwölf Schiffen vor. Nach der Vertragsänderung im Jahr 2008 sollte die Modernisierung der Einsatzsysteme auf vier Schiffen 96 Mio. Euro kosten. Nach der Einsatzprüfung im Jahr 2016 rechnete das BMVg mit Gesamtkosten für die Modernisierung der Einsatzsysteme auf vier Schiffen von 120 Mio. Euro.

Weitere Auswirkungen der Projektverzögerungen
Nach der erfolgreichen Einsatzprüfung im Mai 2016 nahm die Bundeswehr die Modernisierung der Einsatzsysteme auf den drei weiteren Fregatten der Klasse 123 wieder auf. Die im Jahr 2009 beschaffte Hardware war inzwischen veraltet

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

und eine Ersatzteilversorgung nicht mehr sichergestellt. Die Bundeswehr entschied daher, diese nur noch auf dem zweiten Schiff einzurüsten und für die Schiffe drei und vier neue Hardware zu beschaffen. Die Kosten hierfür schätzte sie auf 6,5 Mio. Euro.

In den Jahren 2009 und 2010 ließ die Bundeswehr für 1 Mio. Euro eigenes Personal schulen. Dieses sollte die Besatzungen der Fregatten an dem neuen Einsatzsystem ausbilden. Da das System erst fünf Jahre später als geplant zur Verfügung stand, konnten diese Ausbildungen nicht stattfinden. Zahlreiche Ausbilder wurden inzwischen auf andere Dienstposten oder in den Ruhestand versetzt.

Künftige Modernisierungen der Fregatten der Klasse 123
Die Bundeswehr beabsichtigt, die Fregatten der Klasse 123 bis zum Jahr 2030 zu nutzen. Dazu sind zahlreiche weitere Modernisierungen geplant. Neben noch fehlenden Funktionalitäten des Einsatzsystems sind insbesondere Sensoren und Waffensysteme betroffen. Die Bundeswehr rechnet hierfür mit Ausgaben von rund 250 Mio. Euro.

7.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundeswehr im Jahr 2005 einen für den Bund ungünstigen Vertrag geschlossen hat. Der Vertrag beschrieb die durch den Auftragnehmer zu erbringende Leistung nur unzureichend. Außerdem enthielt der Vertrag keine hinreichenden Vereinbarungen zur Qualitätskontrolle. Solche Vereinbarungen hätten es ermöglicht, Probleme frühzeitig zu erkennen und rechtzeitig nachzusteuern. Diese Versäumnisse beim Vertragsschluss haben Fehlentwicklungen und Nachforderungen begünstigt, die das Projekt um Jahre verzögert haben. Zudem hatte die Bundeswehr durch die unzureichend beschriebenen Leistungen keine Möglichkeit, das Projekt wegen schlechter Leistung des Auftragnehmers abzubrechen. Die geplanten Kosten haben sich von zunächst vereinbarten 6 Mio. auf 30 Mio. Euro pro Schiff verfünffacht. Zudem hat eine Fregatte sechs Jahre lang nicht für Einsätze zur Verfügung gestanden. Die für die Abnahme vereinbarten Kriterien reichten nicht aus, um die Einsatzfähigkeit des Einsatzsystems nachzuweisen. In der Folge hat die Bundeswehr Leistungen bezahlt, die nicht ihren Anforderungen genügten. Ähnliche Mängel hat der Bundesrechnungshof bereits in anderen Projekten festgestellt (z. B. Bemerkungen 2015 – Weitere Prüfungsergebnisse – Bundestagsdrucksache 18/8100 Nr. 8: „Hauptbewaffnung der Korvetten mehrere Jahre verspätet und mit hohen Folgekosten einsatzbereit“).

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg empfohlen, bei künftigen Rüstungsprojekten der Marine ein besseres Projektmanagement sicherzustellen. Die Bundeswehr sollte dazu ein Risikomanagement aufbauen. In künftigen Verträgen sollte sie die geschuldete Leistung so spezifizieren, dass diese für Auftraggeber und Auftragnehmer eindeutig ist. Alle notwendigen Maßnahmen zur Qualitätssicherung sollte sie bereits mit dem Hauptvertrag vereinbaren. Die Bundeswehr sollte

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

zudem bei künftigen Projekten prüfen, inwieweit sie Elemente der Einsatzprüfung vorziehen und in die Abnahme integrieren kann. Hierdurch könnte sie bei der Abnahme die Einsatzreife besser beurteilen und vermeiden, dass sie untaugliches Material abnimmt.

7.3

Das BMVg hat angegeben, die Fehlentwicklungen bei der Modernisierung der Fregatten habe maßgeblich der Auftragnehmer zu verantworten. Es habe aber auch sein Projektmanagement inzwischen weiterentwickelt. So habe es mit der „Agenda Rüstung" ein einheitliches Risikomanagement eingerichtet. Das BMVg hat zugesichert, in künftigen Verträgen die beauftragte Leistung hinreichend eindeutig zu spezifizieren. So will es künftig keine Verträge schließen, deren Leistungsbeschreibung ausschließlich auf einer „Compliance-List" beruht.

Das BMVg hat darauf hingewiesen, dass es bereits im Jahr 2008 reagiert und zusätzliche Maßnahmen zur Qualitätssicherung vertraglich vereinbart habe. Es wolle aber künftig alle notwendigen Maßnahmen zur Qualitätssicherung bereits mit dem Hauptvertrag vereinbaren. Zudem habe es bei der Weiterentwicklung des Projektmanagements der Bundeswehr auch Aspekte der Qualitätssicherung gestärkt.

Weiter hat das BMVg ausgeführt, bei Großgerät der Marine könnten auch künftig wesentliche Elemente der Einsatzprüfung erst nach der Abnahme stattfinden. Diese erforderten u. a. eine vollständige, militärisch ausgebildete Besatzung.

7.4

Die Fehlentwicklungen sind nicht allein auf mangelhafte Leistungen des Auftragnehmers zurückzuführen. Die Bundeswehr hätte die zu erbringende Leistung im Vertrag eindeutig beschreiben müssen. Dann hätte sie die erhöhten Kosten verursachergerecht dem Auftragnehmer anlasten können. Stattdessen hat der Bund den fünffachen Preis pro Fregatte bezahlen müssen. Die Bundeswehr sollte ein effektives Projektmanagement bei Rüstungsvorhaben der Marine sicherstellen; alleine bei der Fregattenklasse 123 sind weitere Modernisierungen in Höhe von 250 Mio. Euro geplant. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob die Bundeswehr ihre diesbezüglichen Zusicherungen einhält.

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass bei Rüstungsprojekten der Marine nicht alle Elemente der Einsatzprüfung vor die Abnahme verlegt werden können. Mit Blick auf die Erfahrungen aus vergangenen Einsatzprüfungen sollte die Bundeswehr gleichwohl künftig – auch dem Auftragnehmer unbekannte – Szenarien bereits für die Abnahme vorsehen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

8 Kapazitäten in Eurofighter-Simulatoren bestmöglich für fliegerische Ausbildung nutzen (Kapitel 1406 Titel 553 11)

8.0

Pilotinnen und Piloten des Kampfflugzeuges Eurofighter sollen nach einer NATO-Forderung jährlich 180 Flugstunden absolvieren. Einen Teil davon können sie in Simulatoren leisten. Obwohl nicht genügend Eurofighter für die fliegerische Ausbildung zur Verfügung standen, nutzte die Luftwaffe Übungsmöglichkeiten im Simulator nicht vollumfänglich. Fliegerische Fähigkeiten konnten dadurch nur eingeschränkt aufgebaut und erhalten werden. Die Luftwaffe sollte ihre Simulatorkapazitäten bestmöglich nutzen, um fehlende Übungsmöglichkeiten im Eurofighter soweit wie möglich zu kompensieren. Keinesfalls sollte sie bereitstehende und bezahlte Kapazitäten in den Simulatoren ungenutzt lassen.

8.1

Für die Ausbildung ihrer Pilotinnen und Piloten nutzt die Luftwaffe bei allen vier Eurofighter-Geschwadern Simulatoren. Für Betrieb, Wartung und Instandhaltung der Simulatoren sowie für Fluglehrer wird sie in den Jahren 2015 bis 2020 voraussichtlich 167 Mio. Euro aufwenden. Die durchschnittlichen Kosten einer Ausbildungsstunde im Simulator liegen deutlich unter den Kosten einer Flugstunde im Eurofighter.

Die NATO fordert, dass jede Pilotin und jeder Pilot mindestens 180 Flugstunden im Jahr absolviert. Damit will sie deren fliegerische Befähigung gewährleisten. Die Pilotinnen und Piloten erfüllen die NATO-Forderung auch dann, wenn sie bis zu 40 der geforderten Flugstunden im Eurofighter-Simulator leisten.

Nach Einschätzung der Luftwaffe können die Simulatoren die Komplexität des Eurofighter, der Umwelt sowie der Einsatzsituationen nahezu realitätsnah abbilden. Zudem gebe es Ausbildungsinhalte, die wegen flugbetrieblicher Einschränkungen nur im Simulator ausgebildet werden können. Die NATO-Forderung von 180 Flugstunden will die Luftwaffe deshalb mit einer Mischung aus realen Flügen im Eurofighter und Simulatorflügen erfüllen. Dabei sollen die Pilotinnen und Piloten jährlich 40 bis 45 Stunden im Simulator leisten.

Luftwaffe nutzte Übungsmöglichkeiten in Eurofighter-Simulatoren nicht ausreichend für fliegerische Ausbildung

Der Bundesrechnungshof wertete Statistiken der Eurofighter-Geschwader aus. Er stellte fest, dass keine Pilotin und kein Pilot im Durchschnitt der Jahre 2015 und 2016 mehr als 30 Flugstunden in Simulatoren geleistet hatte. Unterdessen erfüllten nur wenige Pilotinnen und Piloten die NATO-Forderung von 180 Flugstunden. Zu den Gründen befragt, verwiesen die Geschwader auf

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Einsatzverpflichtungen der Pilotinnen und Piloten,
- deren hohe Belastung mit Nebenaufgaben und solchen für den Erhalt der allgemeinen soldatischen Fähigkeiten,
- eine durch die Soldatenarbeitszeitverordnung wenig flexible Dienstplanung,
- den Vorrang von realen Flügen gegenüber Simulatorflügen sowie
- die durch die unzureichende Verfügbarkeit der Eurofighter begrenzten realen Flugstunden.

Für das Jahr 2017 planten die Geschwader 900 Flugstunden, die in Simulatoren zur Verfügung standen, nicht für die fliegerische Ausbildung ein. Im Ergebnis nutzte die Luftwaffe bereitstehende und bezahlte Simulator-Kapazitäten im Wert von 1,8 Mio. Euro nicht.

8.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Luftwaffe trotz unzureichender Verfügbarkeit der Eurofighter Übungsmöglichkeiten in den Simulatoren nicht ausreichend nutzte. Sie kam dadurch auch der NATO-Forderung von 180 Flugstunden jährlich kaum nach. Die jährlich geplanten 40 bis 45 Simulatorstunden für jede Pilotin und jeden Piloten lassen zwar erkennen, dass die Luftwaffe den Simulatoren in der Ausbildung eine hohe Bedeutung beimisst. Die geringe tatsächliche Nutzung und die von den Geschwadern hierfür genannten Gründe spiegeln dies jedoch nicht wider.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVg aufgefordert, die bereitgestellten Ausbildungskapazitäten in den Simulatoren besser zu nutzen. Das BMVg sollte bei unzureichender Verfügbarkeit der Eurofighter für die fliegerische Ausbildung zumindest anstreben, die von der NATO für anrechenbar erklärten 40 Simulatorstunden jährlich zu erreichen. Hierzu sollten die Geschwader alle Möglichkeiten ausschöpfen, die Pilotinnen und Piloten von Nebenaufgaben zu entlasten. Die hohe Priorität der fliegerischen Ausbildung sollte auch in den Dienstplänen der Pilotinnen und Piloten zum Ausdruck kommen.

8.3

Das BMVg hat die ergänzende Wirkung der Simulatorausbildung bei unverkennbaren Unterschieden zur Ausbildung im realen Flug betont. Reale Flüge im Eurofighter seien wegen der höheren körperlichen und psychischen Belastungen und der damit verbundenen Erfahrungen gegenüber Simulatorflügen vorrangig. Flugstunden im Simulator könnten Flugstunden im Eurofighter daher nur bedingt ersetzen. Beim kurzfristigen Ausfall eines Eurofighter könne zudem nicht spontan auf die Simulatoren zurückgegriffen werden, weil hierfür eine umfassende Vorbereitung erforderlich sei. Eine höhere Ausbildungszeit im Simulator sei erst angezeigt, wenn der Anteil der realen Flugstunden gesteigert werden könne. Reale Flüge seien jedoch durch die geringe Verfügbarkeit der Eurofighter begrenzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die ungenutzten Simulatorstunden hat das BMVg – wie zuvor die Geschwader – mit Einsatzverpflichtungen der Pilotinnen und Piloten, den durch die Soldatenarbeitszeitverordnung gesetzten Rahmenbedingungen und mehrwöchigen Simulatorschließungen wegen technischen Umbaus gerechtfertigt. Es hat zugesagt, die Pilotinnen und Piloten soweit wie möglich von Nebenaufgaben zu entlasten.

8.4

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Kritik an der ungenügenden Nutzung der Simulatoren. Die Vorteile und damit den Vorrang von realen Flugstunden gegenüber Simulatorstunden stellt er nicht infrage. Das BMVg macht eine verstärkte Nutzung der Simulatoren von einer höheren Zahl realer Flugstunden abhängig. Es lässt aber offen, wie es die Zahl realer Flugstunden steigern will.

Gerade die geringe Verfügbarkeit der Eurofighter spricht dafür, zumindest die bereitstehenden Simulatorstunden bestmöglich auszunutzen. Es ist deshalb angezeigt, die Ausbildung im Simulator so zu erhöhen, dass die auf die fliegerische Befähigung anrechenbaren Simulatorstunden erreicht werden. Dies sollten die Geschwader in den Dienstplänen berücksichtigen. Keinesfalls sollten sie bereitstehende und bezahlte Kapazitäten in den Simulatoren ungenutzt lassen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bundesministerium für Gesundheit (BMG)

(Einzelplan 15)

9 Nutzen kieferorthopädischer Behandlung muss endlich erforscht werden

(Kapitel 1502 Titel 636 06)

9.0

Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung geben jährlich über 1 Mrd. Euro für kieferorthopädische Behandlungen aus. Nach dem Willen des Gesetzgebers müssen Krankenkassen ihre Leistungen in ausreichendem, zweckmäßigem und wirtschaftlichem Maße erbringen. Ob Krankenkassen dies erfüllen, erscheint vor allem angesichts einer fehlenden Versorgungsforschung fraglich.

9.1

Kieferorthopädische Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung
Die Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenkassen) gaben im Jahr 2016 für kieferorthopädische Behandlungen 1,1 Mrd. Euro aus. Die Kosten pro Behandlungsfall (Fallkosten) haben sich in den Jahren 2008 bis 2016 ungefähr verdoppelt. Die weitaus meisten Patientinnen und Patienten sind Kinder und Jugendliche. Nach Angaben der Kassenzahnärztlichen Bundesvereinigung (KZBV), einem Spitzenverband der Zahnärztinnen und -ärzte, wird schätzungsweise mehr als die Hälfte der Kinder und Jugendlichen in Deutschland kieferorthopädisch behandelt. Die Behandlung dauert dabei regelmäßig zwei bis vier Jahre. Kieferorthopädische Leistungen erbringen Zahnärztinnen und -ärzte, die meist eine Zusatzqualifikation zum Kieferorthopäden haben.

Die Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung müssen nach dem Fünften Buch Sozialgesetzbuch (SGB V) ausreichend, zweckmäßig und wirtschaftlich sein (Wirtschaftlichkeitsgebot). Versicherte der Gesetzlichen Krankenversicherung (Versicherte) haben Anspruch auf kieferorthopädische Behandlung, soweit sie aus medizinischen Gründen notwendig ist. Näheres regeln die Kieferorthopädie-Richtlinien (Kfo-RL). Danach besteht nur dann ein Anspruch auf kieferorthopädische Versorgung zulasten der Krankenkassen, wenn die Zahn- oder Kieferfehlstellung ein bestimmtes Ausmaß erreicht. Wann dies der Fall ist, bestimmen die sogenannten kieferorthopädischen Indikationsgruppen (KIG) in der Kfo-RL. Danach werden Behandlungen nur übernommen, wenn krankhafte Kiefer- oder Zahnfehlstellungen das Kauen, Beißen, Sprechen oder Atmen erheblich beeinträchtigen oder zu beeinträchtigen drohen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Kfo-RL erlässt der Gemeinsame Bundesausschuss (G-BA). Der G-BA ist das höchste Gremium der Selbstverwaltung im Gesundheitswesen. In ihm beraten Krankenkassen und Leistungserbringer (z. B. Ärzte- und Zahnärzteschaft, Krankenhäuser), welche Leistungen die Gesetzliche Krankenversicherung übernimmt.

Zu den Aufgaben des BMG gehört es, die Qualität des Gesundheitssystems zu sichern und weiterzuentwickeln. Dabei hat es auch die Wirtschaftlichkeit der Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung zu gewährleisten, die Beitragssätze zu stabilisieren sowie die Interessen der Patientinnen und Patienten zu stärken.

Nutzen kieferorthopädischer Behandlung wissenschaftlich nicht belegt
Der Bundesrechnungshof stellte bei einer Prüfung fest, dass das BMG und die Krankenkassen kaum Einblick hatten, mit welchen kieferorthopädischen Leistungen Patientinnen und Patienten konkret versorgt wurden. Es fehlten bundesweite Daten, z. B. über Art, Dauer und Erfolg der Behandlung, behandelte Altersgruppen, zugrundeliegende Diagnosen sowie die Zahl der abgeschlossenen Fälle und Behandlungsabbrüche. Im Jahr 2012 versuchte die KZBV, Abrechnungsdaten von Kieferorthopäden bundesweit zusammenzuführen, um einen besseren Einblick in die Versorgung zu erhalten. Dies verhinderte das BMG wegen datenschutzrechtlicher Bedenken.

Bereits im Jahr 2008 hatte das Deutsche Institut für Medizinische Dokumentation und Information (DIMDI) darauf hingewiesen, dass es keine Studien gebe, die sich mit den langfristigen Wirkungen kieferorthopädischer Behandlungen befasst hätten. Es bestehe der Eindruck einer großen Kluft zwischen praktischer Anwendung kieferorthopädischer Maßnahmen und der wissenschaftlichen Erforschung ihrer Wirksamkeit. Das DIMDI ist eine nachgeordnete Behörde des BMG.

Auch andere Expertinnen und Experten kritisieren seit Jahren, dass Versorgungslage und -notwendigkeit in der Kieferorthopädie unzureichend wissenschaftlich untersucht seien. Dazu zählte bereits im Jahr 2001 der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen. Das BMG ging der Kritik nicht nach.

Versicherte zahlen oft Selbstzahlerleistungen
Um dem Wirtschaftlichkeitsgebot zu entsprechen, müssen die Zahnärztinnen und -ärzte den Krankenkassen vor jeder Therapie einen Behandlungsplan zur Genehmigung vorlegen. Darüber hinaus bieten Zahnärztinnen und -ärzte häufig zusätzliche Leistungen an, die die Versicherten privat bezahlen müssen. Diese Selbstzahlerleistungen betreffen überwiegend andere Methoden bei Behandlung, Diagnostik und kieferorthopädischen Apparaturen (z. B. Zahnspangen). In Hinweisen für ihre Patientinnen und Patienten stellen Zahnärztinnen und -ärzte die kieferorthopädische Versorgung durch die Krankenkassen als nicht mehr zeitgemäß dar. Angebotene Selbstzahlerleistungen bewerben sie z. B. damit, dass die Therapie schonender und schmerzärmer sei, die Behandlung schneller durchgeführt werden könne und Komplikationen weniger wahrscheinlich seien als bei

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

den Leistungen der Krankenkassen. Dazu verwenden sie häufig Formulierungen wie „optimierte Therapie", „modernste Methoden", und „aus der Raumfahrttechnologie" in Abgrenzung zur Versorgung nur durch die Krankenkassen.

Die Krankenkassen hatten Zweifel, ob solche Angaben belegbar sind und ob es sich nicht vorwiegend um werbende Anpreisungen handelt. Es gebe kaum wissenschaftlich fundierte Studien, mit denen sich Vor- und Nachteile der als Selbstzahlerleistungen angebotenen Therapien belegen ließen. Das BMG bestätigte dies. Versicherte können sich derzeit nicht allgemein verständlich und wissenschaftlich gesichert über kieferorthopädische Selbstzahlerleistungen informieren.

Die Studie einer Krankenkasse kam zu dem Ergebnis, dass drei Viertel der Befragten private Selbstzahlerleistungen mit ihren behandelnden Kieferorthopäden vereinbarten. Bei knapp der Hälfte der Befragten habe der Zuzahlungsbetrag über 1 000 Euro gelegen, wobei es große regionale Unterschiede gebe. Versicherte hätten vor allem die mangelnde Aufklärung über zu erwartende Kosten der Selbstzahlerleistungen durch die Zahnärztinnen und -ärzte beklagt.

Die Krankenkassen wussten meist nicht, welche kieferorthopädische Versorgung mit welchen Selbstzahlerleistungen ihre Versicherten konkret erhalten hatten. Sie erfuhren davon nur in Ausnahmefällen, etwa wenn Versicherte sich über ihre Zahnärztinnen oder -ärzte beschwerten.

9.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass weder die Krankenkassen noch das BMG derzeit vertiefte Kenntnisse über die kieferorthopädische Versorgungslage und -notwendigkeit haben. Es fehlen eine wissenschaftliche Untersuchung der kieferorthopädischen Versorgung der Bevölkerung (Versorgungsforschung) und eine darauf aufbauende Bewertung des Nutzens kieferorthopädischer Behandlungen. Mit welchem Ziel und mit welchem Erfolg die Krankenkassen jährlich über 1 Mrd. Euro für kieferorthopädische Behandlungen aufwenden, ist deshalb nicht bekannt. Dies ist auch nicht mit dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz vereinbar. Der Bundesrechnungshof hat zudem kritisiert, dass das BMG den Hinweisen auf diesen Missstand auch aus seinem eigenen Geschäftsbereich seit Jahren nicht nachgegangen ist.

In anderen Leistungsbereichen der Gesetzlichen Krankenversicherung muss der Nutzen einer Therapie wissenschaftlich bestätigt sein. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, die kieferorthopädische Versorgungslage, Behandlungsnotwendigkeiten und -ziele sowie Qualitätsindikatoren und -kontrollen zu erfassen und objektiv auszuwerten. Das BMG sollte Evaluierungen anstoßen und, soweit notwendig, auf die Schaffung der gesetzlichen Voraussetzungen hinwirken. Hierzu gehören auch Regelungen zur Zusammenführung vorhandener oder neu erhobener Daten. Zudem muss das BMG die Frage klären, wer für solche Evaluierungen die Kosten trägt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bedenklich ist zudem, dass nicht bekannt ist, welche Selbstzahlerleistungen die Versicherten in Anspruch nehmen und wie sie konkret kieferorthopädisch versorgt werden. Bei vielen dieser Leistungen fehlen wissenschaftlich fundierte und für die Versicherten verständliche Angaben über ihre Vor- und Nachteile. Der Bundesrechnungshof hat das BMG deshalb aufgefordert, zusammen mit dem Spitzenverband der Krankenkassen zu prüfen, inwieweit Versicherte fachlich fundiert und verständlich über Begrifflichkeiten, die Notwendigkeit sowie Vor- und Nachteile kieferorthopädischer Selbstzahlerleistungen informiert werden können. Das BMG sollte auch hierzu wissenschaftliche Studien anstoßen und die dazu notwendigen Voraussetzungen schaffen. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass solche Studien die Überlegenheit einzelner Selbstzahlerleistungen gegenüber Kassenleistungen belegen könnten. Für diese Leistungen wäre zu prüfen, ob sie nicht zur Versorgung durch die Krankenkassen gehören müssen.

9.3

Das BMG hat erwidert, das bestehende KIG-System gewährleiste eine zuverlässige und an objektiven Kriterien ausgerichtete Entscheidung über die Leistungserbringung. Allerdings lasse es keine verlässliche Aussage über die langfristigen Folgewirkungen von Fehlstellungen der Zähne und des Kiefers zu. Das BMG kenne keine detaillierten und qualitativ hochwertigen Studien über die Folgen unkorrigierter Fehlstellungen und den Nutzen möglicher Behandlungsmethoden. Es könne solche Studien weder selbst durchführen noch beauftragen. Den Nutzen von Behandlungsmethoden zu bewerten, sei Aufgabe des G-BA. Das BMG befürchte eine Abkehr vom System der gemeinsamen Selbstverwaltung, wenn es selbst Studien initiiere, die unmittelbar Auswirkungen auf den Leistungsrahmen der Gesetzlichen Krankenversicherung haben könnten. Es sei Aufgabe des G-BA, Inhalt und Umfang der kieferorthopädischen Versorgung in der Kfo-RL zu konkretisieren und regelmäßig zu überprüfen. Überdies hat das BMG ethische Probleme bei möglichen Studien zur kieferorthopädischen Versorgung gesehen, da die Patientinnen und Patienten überwiegend Kinder und Jugendliche seien. Abgesehen davon seien solche Studien für die in Deutschland bestehenden Forschungsinstitute in der Gesetzlichen Krankenversicherung neuartig sowie organisatorisch und methodisch problematisch. An den vorhandenen Leistungsansprüchen sollte nach Auffassung des BMG trotz der Schwierigkeiten für Nachweise ihrer Wirksamkeit festgehalten werden. Andernfalls würde der Zugang zu kieferorthopädischen Leistungen stark vom Einkommen der Versicherten bzw. ihrer Sorgeberechtigten abhängen.

Das BMG hat es abgelehnt, dass Zahnärztinnen und -ärzte den Krankenkassen die Selbstzahlerleistungen verpflichtend mitteilen sollten. Es begrüße aber eine Vereinbarung zwischen der KZBV und dem Berufsverband für Kieferorthopädie aus dem Jahr 2016. Diese umfasse einen Katalog von Leistungen, die Versicherten üblicherweise als Selbstzahlerleistungen angeboten würden und eine Mustervereinbarung über Selbstzahlerleistungen, die die vorgesehenen Leistungen und deren voraussichtliche Kosten aufschlüsseln. Außerdem sollten Zahnärztinnen und -ärzte zukünftig bei der Abrechnung ihrer Leistungen anzeigen, wenn sie mit

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Versicherten Selbstzahlerleistungen vereinbart haben. Diese Maßnahmen würden aus Sicht des BMG die Leistungs- und Kostentransparenz in der kieferorthopädischen Versorgung für die Versicherten verbessern.

9.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Krankenkassen wenden jährlich über 1 Mrd. Euro für Leistungen auf, deren medizinischer Nutzen nicht hinreichend belegt ist und ohne ein transparentes Behandlungsgeschehen auch nicht hinreichend belegt werden kann. Als für die Gesetzliche Krankenversicherung zuständiges Ministerium darf das BMG in Hinblick auf die unstreitigen Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht untätig bleiben und auf die Akteure in der Gesetzlichen Krankenversicherung hoffen. Es bestehen seit Jahren Hinweise, dass bei kieferorthopädischen Behandlungen das Wirtschaftlichkeitsprinzip als ein tragender Grundsatz im Recht der Krankenversicherung verletzt wird. Zwar bietet das KIG-System formal eine objektive Grundlage, um über eine kieferorthopädische Behandlung zulasten der Krankenkasse zu entscheiden. Wenn aber aussagekräftige Studien fehlen, ist fraglich, inwieweit das KIG-System behandlungsbedürftige Fehlstellungen beschreiben kann. Für medizinisch nicht notwendige oder nicht ausreichende Behandlungen dürfen Krankenkassen nicht aufkommen.

Das BMG bleibt aufgefordert, eine Versorgungsforschung im Bereich Kieferorthopädie anzustoßen. Dazu könnte es – wie schon bei anderen Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung – das Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen und das Institut für Qualitätssicherung und Transparenz im Gesundheitswesen einbinden. Das BMG kann diese Institute nach den Bestimmungen des SGB V unmittelbar beauftragen. Beide Institute arbeiten auch im Auftrag des G-BA. Sie messen die Versorgungsqualität und bewerten den aktuellen medizinischen Wissensstand zu diagnostischen und therapeutischen Verfahren. Zur Erledigung ihrer Aufgaben können die Institute Forschungsaufträge an externe Sachverständige vergeben.

Im Übrigen hält der Bundesrechnungshof Studien nicht pauschal für ethisch problematisch, die Kinder und Jugendliche betreffen. Entscheidend sind Ablauf und Inhalt der Studien. In jedem Fall begegnet es ethischen Bedenken, die Mehrzahl der Kinder und Jugendlichen – auch mit Blick auf deren besondere Schutzbedürftigkeit – jahrelang kieferorthopädisch zu behandeln, wenn Nutzen und Erfolgswahrscheinlichkeit angewandter Methoden nicht hinreichend erforscht sind. Unzweifelhaft soll ein Anspruch auf medizinisch notwendige kieferorthopädische Leistungen unabhängig vom Einkommen bestehen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es jedoch fragwürdig, an bestehenden Leistungen festzuhalten, ohne deren medizinischen Nutzen zu untersuchen.

Der Bundesrechnungshof befürwortet, dass Verbände der Zahnärztinnen und -ärzte die kieferorthopädischen Leistungen transparenter gestalten möchten. Er hält dies jedoch nicht für ausreichend. Er bleibt bei seiner Auffassung, dass den Ver-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

sicherten fundierte und verständliche Informationen über kieferorthopädische Selbstzahlerleistungen zugänglich sein sollten. Hierfür muss auch deren Nutzen wissenschaftlich evaluiert werden. Für eine umfassende Versorgungsforschung in der Kieferorthopädie muss zudem bekannt sein, welche Selbstzahlerleistungen die einzelnen Versicherten konkret erhalten haben. Im Übrigen bleibt abzuwarten, inwieweit die genannten Verbände der Zahnärztinnen und -ärzte die angekündigten Änderungen tatsächlich umsetzen. Verbindliche Regelwerke haben sie bislang nicht geändert. Die in ihrer Vereinbarung aufgeführten Selbstzahlerleistungen haben sie weder erläutert noch bewertet. Das BMG darf es nicht bei ungeprüften Selbstverpflichtungen der Leistungserbringer belassen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

10 Haftpflichtversicherung für kassenärztliche Behandlungsfehler gesetzlich sicherstellen (Kapitel 1502 Titel 636 06)

10.0

Nicht alle Ärztinnen und Ärzte, die Leistungen für die Gesetzliche Krankenversicherung erbringen (Vertragsärztinnen und -ärzte), sind ausreichend haftpflichtversichert. Dadurch kann es nach Behandlungsfehlern zu Zahlungsausfällen kommen. Geschädigte Patientinnen und Patienten sowie Krankenkassen können Schadenersatzansprüche dann nicht oder nicht vollständig durchsetzen. Der Gesetzgeber sollte sicherstellen, dass Vertragsärztinnen und -ärzte stets ausreichend gegen Berufshaftpflichtschäden versichert sind.

10.1

Unzureichende Versicherung bei hohem Schadensrisiko
Behandlungsfehler können lebenslange und kostenintensive medizinische Behandlungen sowie eine dauerhafte Versorgung mit Heil- und Hilfsmitteln erforderlich machen. Soweit die Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenkassen) die Kosten dafür tragen, gehen die entsprechenden Schadenersatzansprüche der Geschädigten gesetzlich auf sie über. Die Geschädigten können weitere Ansprüche haben, beispielsweise auf Schmerzensgeld, Ersatz von Verdienstausfall sowie Renten- und Unterhaltsleistungen.

Der Bundesrechnungshof stellte bei mehreren Krankenkassen fest, dass in Fällen von Behandlungsfehlern die haftenden Vertragsärztinnen und -ärzte keine oder nur eine unzureichende Haftpflichtversicherung hatten. Schadenersatzansprüche der Versicherten sowie auf die Krankenkassen übergegangene Ansprüche laufen ins Leere, soweit Vertragsärztinnen und -ärzte zahlungsunfähig sind.

Landesgesetze stellen Versicherungsschutz nicht sicher
Nach dem ärztlichen Berufsrecht bedarf es einer staatlichen Erlaubnis, als Ärztin oder Arzt tätig zu sein (Approbation). Die Gesetzgebungskompetenz für die Zulassungsvoraussetzungen zur ärztlichen Berufsausübung fällt unter die konkurrierende Gesetzgebung. Hierbei haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit nicht der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat. Der Bund hat dies getan und die wesentlichen Zulassungsvoraussetzungen zum Arztberuf in der Bundesärzteordnung und Approbationsordnung geregelt. Das Recht der Ausübung des ärztlichen Berufes fällt in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder. Nach den einschlägigen Heilberufs- oder Kammergesetzen der Länder regeln die Ärztekammern für ihren jeweiligen Kammerbezirk die Berufsausübung (Berufsordnung). Zwar schreiben die meisten Landesgesetze und die Berufsordnungen für die Ausübung des ärztlichen Berufes den Abschluss einer Berufshaftpflichtversicherung vor. Überwiegend genügen

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

nach diesen Vorschriften jedoch die eigenen Angaben der Ärztinnen und Ärzte über den Versicherungsschutz. Ein Nachweis ist nur erforderlich, wenn die Ärztekammern dies verlangen. In einigen Ländern und Kammerbezirken dürfen die Ärztekammern den Nachweis nur verlangen, wenn dafür ein konkreter Anlass besteht.

Auch in den Kammerbezirken, in denen die Berufshaftpflichtversicherung nachzuweisen ist, reicht grundsätzlich ein Nachweis zu Beginn der ärztlichen Tätigkeit. Zwar kann bei nachträglichem Verlust des Haftpflichtschutzes das Ruhen der Approbation angeordnet werden. In der Praxis erfahren die Ärztekammern jedoch regelmäßig nicht davon. Eigene Kontrollen der Ärztekammern, ob und in welcher Höhe die Versicherung fortbesteht, sind in den Regelungen nicht vorgesehen. Lediglich in einigen Kammerbezirken ist gewährleistet, dass die Ärztekammern von den Versicherungsunternehmen erfahren, wenn der Haftpflichtschutz reduziert wird oder endet. Diese Ärztekammern sind in den berufsrechtlichen Vorschriften als *zuständige Stellen* im Sinne des § 117 Absatz 2 des Gesetzes über den Versicherungsvertrag (Versicherungsvertragsgesetz) bestimmt.

Keine Mindestanforderungen zum Haftpflichtschutz

Damit Ärztinnen und Ärzte mit den Krankenkassen abrechnen können, müssen sie als Vertragsärztin bzw. Vertragsarzt zugelassen sein. Die Zulassungsvoraussetzungen sind im Fünften Buch Sozialgesetzbuch (SGB V) bundesrechtlich geregelt. Danach führen die Kassenärztlichen Vereinigungen ein Arztregister für jeden Zulassungsbezirk. Zu den wesentlichen Zulassungsvoraussetzungen gehören die Approbation und der Abschluss einer allgemeinmedizinischen oder fachärztlichen Weiterbildung. Der Nachweis einer hinreichenden Berufshaftpflichtversicherung ist dagegen keine Voraussetzung für die Zulassung. Über die Zulassung als Vertragsärztin oder Vertragsarzt sowie über deren Ruhen oder Entzug entscheiden Zulassungsausschüsse. Diese werden von den Kassenärztlichen Vereinigungen und den Landesverbänden der Krankenkassen sowie den Ersatzkassen für jeden Zulassungsbezirk errichtet. Das Verfahren und die näheren Voraussetzungen der Zulassung sind in der Zulassungsverordnung für Vertragsärzte geregelt, die vom BMG mit Zustimmung des Bundesrates erlassen wurde.

Andere Berufsgruppen, beispielsweise Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, sind bundesrechtlich verpflichtet, eine ausreichende Berufshaftpflichtversicherung abzuschließen. Die Rechtsanwaltskammern dürfen erst dann eine Zulassungsurkunde aushändigen, wenn der Abschluss einer entsprechenden Versicherung nachgewiesen oder eine vorläufige Deckungszusage erteilt wurde. Die Versicherer sind verpflichtet, den Rechtsanwaltskammern jede Vertragsänderung mitzuteilen. Besteht der erforderliche Versicherungsschutz nicht mehr, ist die Zulassung zu widerrufen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

10.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass es nach derzeitiger Rechtslage sowohl an einer bundeseinheitlichen Nachweispflicht als auch an einer regelmäßigen Kontrolle des (Fort-)Bestehens der ärztlichen Berufshaftpflichtversicherung fehlt. Damit kann die Situation eintreten, dass Vertragsärztinnen und -ärzte in Haftpflichtfällen nach Behandlungsfehlern zahlungsunfähig sind. In diesem Fall können weder die geschädigten Versicherten noch die leistungspflichtigen Krankenkassen Ersatzansprüche realisieren.

Der Bundesrechnungshof sieht im Interesse der Versicherten, der Krankenkassen und des Bundes dringenden Bedarf für eine gesetzliche Regelung. Zumindest für Vertragsärztinnen und -ärzte sollte ein permanenter Nachweis einer Berufshaftpflichtversicherung mit hinreichender Deckung vorgeschrieben sein. Der Bundesrechnungshof hat dem BMG daher empfohlen, sich für eine entsprechende Änderung des SGB V einzusetzen.

10.3

Das BMG hat darauf hingewiesen, dass das ärztliche Berufsausübungsrecht in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fällt. Diese hätten in den Heilberufsgesetzen überwiegend hinreichende Regelungen zur Berufshaftpflicht getroffen. Diese reichten von Nachweispflichten auf Verlangen bis zu Sanktionen. So könnten in einigen Kammerbezirken hohe Geldbußen verhängt oder die Unwürdigkeit zur Berufsausübung festgestellt werden. Die Länder seien wegen ihrer verfassungsrechtlichen Zuständigkeit für das Recht der ärztlichen Berufsausübung verpflichtet, die Einhaltung des Berufsrechts zu kontrollieren.

10.4

Die Argumente des BMG überzeugen nicht. Die Heilberufsgesetze sehen keine Nachweispflichten und Kontrollen vor, dass ein Haftpflichtversicherungsvertrag tatsächlich abgeschlossen wurde. Zudem werden Kündigungen der Haftpflichtversicherungsverträge den Ärztekammern nicht bundesweit angezeigt. Der Wegfall des Versicherungsschutzes bliebe meist unentdeckt. Von den Sanktionsmöglichkeiten, auf die das BMG hingewiesen hat, können die Ärztekammern dann keinen Gebrauch machen.

Eine vollständige Kontrolle ist auch in den Kammerbezirken nicht gewährleistet, in denen die Ärztekammern zuständige Stelle im Sinne des Versicherungsvertragsgesetzes sind. Auch dort ist mangels hinreichender Nachweispflichten und Kontrollen nicht sichergestellt, dass im Einzelfall überhaupt ein Haftpflichtversicherungsvertrag abgeschlossen wurde, aus dem sich die Mitteilungspflicht eines Versicherungsunternehmens ergeben könnte.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seiner Auffassung fest. Das BMG sollte auf eine gesetzliche Regelung im SGB V hinwirken, wonach

- der Nachweis einer Berufshaftpflichtversicherung zwingende Voraussetzung für die Zulassung als Vertragsarzt ist oder
- die stattgebende Entscheidung über den Zulassungsantrag an den Nachweis des fortbestehenden und hinreichenden Haftpflichtversicherungsschutzes gebunden ist.

Die Zulassungsausschüsse sollten als zuständige Stelle im Sinne des Versicherungsvertragsgesetzes benannt werden. Veränderungen eines Vertrages über die Berufshaftpflichtversicherung, insbesondere nach Kündigungen, hätten die Haftpflichtversicherer diesen Stellen dann mitzuteilen. Nach einem Wechsel des Versicherers sollte zudem sichergestellt werden, dass der bisherige Versicherer solange verpflichtet bleibt, bis eine Deckungszusage des neuen Versicherers nachgewiesen ist.

In die Gesetzgebungskompetenz der Länder würde mit einer solchen Regelung nicht eingegriffen. Zwar ist das Recht der Heilberufsausübung landesrechtlich geregelt. Der Bund hat aber eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für den Bereich der vertragsärztlichen Versorgung der Gesetzlichen Krankenversicherung, von der er mit den entsprechenden Vorschriften im SGB V auch Gebrauch gemacht hat.

Über die genannte Regelung hinaus regt der Bundesrechnungshof zur Stärkung des Patientenschutzes an, bei Behandlungsfehlern die Möglichkeit zu prüfen, einen unmittelbaren Anspruch der Geschädigten gegen den Haftpflichtversicherer zu schaffen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

11 Mitwirkung der Zulassungsstellen bei der Besteuerung von EU-Neufahrzeugen verbessern

(Kapitel 6001 Titel 015 01)

11.0

Die Zulassungsstellen erfüllen ihre Mitteilungsverpflichtung bei der Besteuerung von EU-Neufahrzeugen nur unzureichend. Sie erschweren den Finanzämtern damit eine Kontrolle der Fahrzeugerwerbe. Die Zulassungsstellen sollten ihren Mitteilungspflichten künftig konsequent nachkommen. Hierzu sollte das bisherige Papier-Verfahren durch eine elektronische Datenübermittlung ersetzt werden.

11.1

Besteuerung von EU-Neufahrzeugen in Deutschland
Privatpersonen, die in einem anderen EU-Staat ein Neufahrzeug kaufen, müssen den Erwerb in ihrem Heimatland versteuern (sog. Fahrzeugeinzelbesteuerung). Sie müssen die Umsatzsteuer in einer Steuererklärung selbst berechnen und den Steuerbetrag abführen.

Die Finanzbehörden prüfen, ob die Erwerber ihren Erklärungspflichten nachkommen. Hierzu tauschen die Mitgliedstaaten der Europäischen Union Informationen über solche Fahrzeugkäufe aus. Der Informationsaustausch ist jedoch lückenhaft, weil sich nicht alle Mitgliedstaaten daran beteiligen. Der Bundesrechnungshof hatte hierüber in seinen Bemerkungen 2016 (vgl. Bundestagsdrucksache 18/10200 Nr. 68) berichtet.

Nationales Kontrollverfahren zwischen Finanzämtern und Zulassungsstellen
Neben dem Informationsaustausch der EU-Mitgliedstaaten gibt es ein nationales Kontrollverfahren: Danach müssen die Zulassungsstellen den Finanzämtern jeden Erwerb eines EU-Neufahrzeugs mitteilen (§ 18 Absatz 10 Umsatzsteuergesetz). So können die Finanzämter prüfen, ob die Fahrzeugkäufer die Erwerbe ordnungsgemäß versteuert haben.

Mitteilungspflicht der Zulassungsstellen nicht erfüllt
Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Zulassungsstellen ihrer gesetzlichen Verpflichtung nur unzureichend nachkamen. Er sah dazu in den Finanzämtern Fälle ein, die dort aufgrund der Erklärungen der Steuerpflichtigen oder

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

des vorliegenden Kontrollmaterials bekannt waren. Bei etwa einem Drittel dieser Fälle fehlten die Mitteilungen der Zulassungsstellen. Der Bundesrechnungshof stellte weiterhin fest, dass viele Fahrzeugerwerber nur ungenügend mitwirkten. Kamen sie ihrer Erklärungspflicht nicht nach, waren die Finanzämter auf die Mitteilungen der Zulassungsstellen angewiesen.

Datenübermittlung veraltet
Zudem übersandten die Zulassungsstellen die Mitteilungen lediglich in Papierform. Eine elektronische Übermittlung war nicht möglich. Eine bereits vorhandene Online-Schnittstelle zwischen Finanzämtern und Kraftfahrtbundesamt (KBA) wurde für diese Zwecke nicht genutzt.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Finanzämter die Besteuerung von Fahrzeugerwerben nur ungenügend kontrollieren können, weil die Mitteilungen der Zulassungsstellen in vielen Fällen fehlen. Damit besteht das Risiko, dass die Finanzämter nicht erkennen, wenn private Käufer den Fahrzeugerwerb nicht erklären. Da ein umfassender Informationsaustausch zwischen den EU-Mitgliedstaaten nicht gewährleistet ist, bedarf es zusätzlich eines effektiven nationalen Kontrollverfahrens. Der Bundesrechnungshof hat es deshalb für unerlässlich gehalten, dass die Zulassungsstellen ihrer Mitteilungsverpflichtung stets nachkommen.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof bemängelt, dass Finanzämtern und Zulassungsstellen kein elektronisches Verfahren zum Austausch der Daten zur Verfügung steht. Er hat empfohlen, die Kontrollmitteilungen auf ein elektronisches Format umzustellen. Der Bundesrechnungshof hat dazu auf die Online-Schnittstelle zwischen den Finanzämtern und dem KBA hingewiesen. Er hat empfohlen, zu prüfen, ob diese für das Mitteilungsverfahren genutzt werden kann.

11.3

Das BMF hat bestätigt, dass die Zulassungsstellen den Finanzämtern die Informationen nicht in vollem Umfang übermitteln. Es habe das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) bereits darauf hingewiesen, dass die Informationen für die Kontrolle der Erwerbsbesteuerung notwendig sind. Das BMVI müsse gewährleisten, dass die Zulassungsstellen ihre Mitteilungspflicht erfüllen.

Das BMF hat zudem nicht in Aussicht stellen können, die Papiermeldungen zu den Fahrzeugerwerben alsbald durch ein elektronisches Datenformat zu ersetzen. Ob die Online-Schnittstelle zum KBA auch für das nationale Kontrollverfahren genutzt werden könne, sei bisher nicht geprüft worden.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

11.4

Für eine effektive Kontrolle der Fahrzeugeinzelbesteuerung ist es notwendig, dass Finanzämter und Zulassungsstellen gut zusammenarbeiten. Dazu müssen die Zulassungsstellen ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Übermittlung von Daten umfassend nachkommen. Der Bundesrechnungshof begrüßt daher, dass das BMF das zuständige Ressort auf die Bedeutung der Mitteilungen für die Besteuerung hingewiesen hat. Es muss allerdings auch tatsächlich sichergestellt werden, dass die Zulassungsstellen das Mitteilungsverfahren künftig konsequent beachten.

Darüber hinaus hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, das Verfahren zu modernisieren. Er empfiehlt dem BMF, bei den Ländern und dem BMVI darauf hinzuwirken, dass Kontrollmitteilungen künftig elektronisch übermittelt werden. Nur ein elektronisches Verfahren kann die Einhaltung der Mitteilungsverpflichtung gewährleisten und damit das Steueraufkommen bei der Fahrzeugeinzelbesteuerung sichern.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

12 Umsatzsteuer-Kontrollverfahren – Lücken im System schließen
(Kapitel 6001 Titel 015 01)

12.0

Seit dem Jahr 2010 sind neben Lieferungen auch innergemeinschaftliche Dienstleistungen in das Umsatzsteuer-Kontrollverfahren einzubeziehen. Die Steuerbehörden können diese Leistungen mangels IT-Unterstützung nur unzureichend prüfen. Das BMF sollte die Lücken im System schließen, um eine wirksame Kontrolle aller innergemeinschaftlichen Umsätze sicherzustellen.

12.1

Kontrollverfahren für innergemeinschaftliche Lieferungen
Liefern Unternehmer Waren in einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union, müssen sie im Lieferstaat keine Umsatzsteuer entrichten. Vielmehr unterliegt die Ware der Besteuerung im Bestimmungsland. Dazu gibt es ein länderübergreifendes Umsatzsteuer-Kontrollverfahren. Es verpflichtet die Unternehmer, ihre innergemeinschaftlichen Lieferungen in sogenannten Zusammenfassenden Meldungen anzugeben. Die Daten aus diesen Meldungen tauschen die Mitgliedstaaten zu Kontrollzwecken aus. Daneben müssen die Unternehmer ihre innergemeinschaftlichen Umsätze in monatlichen oder vierteljährlichen Umsatzsteuer-Voranmeldungen und in der Umsatzsteuer-Jahreserklärung angeben.

Kontrollverfahren auch für innergemeinschaftliche Dienstleistungen
Seit dem Jahr 2010 unterliegen auch grenzüberschreitende Dienstleistungen der Besteuerung im Bestimmungsland. Betroffen sind z. B. Rechtsanwälte oder Sachverständige, die in einem anderen EU-Mitgliedstaat ansässige Personen beraten. Solche innergemeinschaftlichen Dienstleistungen werden in das Umsatzsteuer-Kontrollverfahren einbezogen. Das bedeutet: Unternehmer müssen sie wie grenzüberschreitende Warenlieferungen in einen anderen Mitgliedstaat doppelt deklarieren: einmal in der Zusammenfassenden Meldung und einmal in der Umsatzsteuer-Voranmeldung bzw. der Umsatzsteuer-Jahreserklärung.

Unterschiedliche Zuständigkeiten
Die Zuständigkeiten für die Bearbeitung der Erklärungen fallen auseinander. Die Umsatzsteuer-Voranmeldungen und die Jahreserklärungen sind beim Finanzamt, die Zusammenfassenden Meldungen beim Bundeszentralamt für Steuern (Bundeszentralamt) einzureichen. Die Finanzämter übermitteln die Daten zu den innergemeinschaftlichen Warenlieferungen und Dienstleistungen aus den Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Jahreserklärungen an das Bundeszentralamt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Mängel bereits in der Vergangenheit festgestellt
Der Bundesrechnungshof untersuchte in der Vergangenheit mehrfach das Umsatzsteuer-Kontrollverfahren bei innergemeinschaftlichen Lieferungen. Dabei stellte er fest, dass die Steuerbehörden keinen systematischen Abgleich der aus den Erklärungen gewonnenen Daten vornahmen. Er kritisierte, dass die Kontrolle bei grenzüberschreitenden Warenlieferungen deshalb nicht gewährleistet war. Der Bundesrechnungshof empfahl, das Kontrollverfahren zu verbessern.

Hohes Umsatzvolumen birgt Risiken
Im Jahr 2017 prüfte der Bundesrechnungshof die Wirksamkeit des Umsatzsteuer-Kontrollverfahrens bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen. Er stellte fest, dass allein im Jahr 2015 deutsche Unternehmer derartige Leistungen in Höhe von insgesamt 126 Mrd. Euro erklärten. Die Finanzämter hielten diese Umsätze für missbrauchsanfälliger als Warenlieferungen in einen anderen Mitgliedstaat. Denn im Unterschied zu gelieferten Gegenständen könnten Dienstleistungen beispielsweise nicht anhand von Gerätenummern oder Lieferwegen kontrolliert werden.

Notwendige Datenabgleiche fehlen
Der Bundesrechnungshof stellte weiterhin fest, dass das Bundeszentralamt die ihm vorliegenden Werte der Zusammenfassenden Meldungen und der Umsatzsteuer-Erklärungen nicht betragsmäßig abglich. Es erkannte daher Differenzen zwischen Zusammenfassenden Meldungen und Steuererklärungen nicht. Der Bundesrechnungshof nahm in 135 Fällen den fehlenden Datenabgleich vor. Dabei ermittelte er eine Abweichungsquote von rund 26 %. Die Abweichungen betrugen im Einzelfall bis zu 7,3 Mio. Euro.

Darüber hinaus differierten die erklärten Werte für grenzüberschreitende Dienstleistungen auch zwischen Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Jahreserklärung. Die Abweichungen beliefen sich dabei im Einzelfall auf bis zu 350 000 Euro. Diese Differenzen blieben ebenfalls unerkannt, weil die Finanzämter die Angaben aus den Steuererklärungen nicht elektronisch abglichen.

12.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass eine Kontrolle bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen nicht sichergestellt ist. Angesichts des hohen Umsatzvolumens stellt dies ein erhebliches steuerliches Risiko dar. Insofern sind Datenabgleiche dringend geboten. Erkennen die Steuerbehörden Abweichungen nicht, könnten steuerpflichtige Umsätze in Deutschland unzutreffend als steuerfreie Dienstleistungen berücksichtigt werden. Dies birgt die Gefahr von Steuerausfällen. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, die zur Verfügung stehenden Daten aus den Zusammenfassenden Meldungen und den Umsatzsteuer-Voranmeldungen bzw. Jahreserklärungen maschinell abzugleichen. Dabei festgestellte Differenzen sollten die Steuerbehörden aufklären. Des Weiteren hat der Bundesrechnungshof einen elektronischen Datenabgleich zwischen Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Jahreserklärungen angeregt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

12.3

Das BMF hat die Einschätzung der Finanzämter geteilt, dass grenzüberschreitende Dienstleistungen vom Grundsatz her missbrauchsanfälliger seien als innergemeinschaftliche Warenlieferungen. Es lägen allerdings keine Erfahrungen vor, dass es in diesem Bereich vermehrt zu großen Betrugsfällen gekommen sei. Das BMF hat nicht bestritten, dass dem Bundeszentralamt die Werte aus den Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Jahreserklärungen zu diesen Umsätzen vorlägen. Es hat allerdings eingeräumt, dass das Bundeszentralamt diese in Abstimmung mit den Ländern nicht nutze, um sie mit den Werten der Zusammenfassenden Meldung abzugleichen. Zudem würden auch die Finanzämter den vom Bundesrechnungshof empfohlenen maschinellen Datenabgleich nicht vornehmen.

12.4

Das Umsatzsteuer-Kontrollverfahren steht und fällt mit der Qualität der Daten. Falsche Angaben in den Zusammenfassenden Meldungen erschweren eine Kontrolle von grenzüberschreitenden Dienstleistungen. Angesichts der hohen Abweichungsquote zwischen den Angaben in den Zusammenfassenden Meldungen und den Steuererklärungen befürchtet der Bundesrechnungshof, dass Erklärungen oft fehlerbehaftet sind. Dadurch ist die Wirksamkeit des Kontrollverfahrens beeinträchtigt. Das Bundeszentralamt und die Finanzämter müssen die ihnen vorliegenden Informationen nutzen, um die Datenqualität zu verbessern. Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seinen Empfehlungen fest. Das BMF sollte weiter darauf hinwirken, dass die Steuerbehörden des Bundes und der Länder den notwendigen Datenabgleich einführen. Dieser sollte sowohl zwischen Zusammenfassenden Meldungen und Umsatzsteuer-Erklärungen als auch zwischen Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Jahreserklärungen stattfinden. Auf dieser Grundlage kann durch eine bessere steuerliche Kontrolle ein Beitrag zur Sicherung des Steueraufkommens geleistet werden.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Bemerkungen sind am 15. März 2018 vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 24. April 2018

Kay Scheller
Präsident

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.